

Kommunernes styring af de store institutionsområder
– en spørgeskemaundersøgelse af et repræsentativt
udsnit af danske kommuner

Johannes Michelsen, Kurt Klaudi Klausen og Carsten Strømbæk Pedersen

Politologiske Skrifter
Nr. 2/2004

Forord

Hermed afrapporteres første del af projektet ”Institutionsledelse i danske kommuner”, som er blevet til i et samarbejde mellem Ledernes Hovedorganisation og Syddansk Universitet ved professor Kurt Klaudi Klausen og docent Johannes Michelsen, begge Institut for Statskundskab. Rapporten indeholder resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse af 74 danske kommunaldirektører, som har besvaret et spørgeskema om den måde, de styrer kommunens institutioner inden for hhv. dagsinstitutions-, skole- og ældreplejeområdet.

Vi vil gerne benytte lejligheden til at takke Ledernes Hovedorganisation for at have gjort det muligt at foretage denne første kortlægning af strukturen i kommunernes ledelse af deres institutioner. Vi vil også takke Kommunaldirektørforeningen ved formand Allan Vendelboe for en meget velvillig indstilling til undersøgelsen. Allan Vendelboe har bidraget væsentligt til undersøgelsens gennemførelse ved, på Kommunaldirektørforeningens vegne, at anbefale kommunaldirektørerne at bidrage til undersøgelsen. Endelig vil vi gerne takke de mange kommunaldirektører, der har afset tid og engagement til både at udfylde det udsendte spørgeskema samvittighedsfuldt og i tilknytning hertil at bidrage med adressemateriale på deres institutionsledere samt tillade at institutionslederne brugte tid på at udfylde et spørgeskema om ledelse, som vil blive afrapporteret andetsteds.

Følgende studerende har bidraget til undersøgelsens praktiske gennemførelse: stud.scient.pol. Ann Bjerrehøj, stud.scient.pol. Camilla Skovgård Axelsen, stud.scient.pol. Rune Hejlskov Schjerbeck og stud.scient.pol. Kaare Pedersen.

Esbjerg og Odense, den 1. august 2004

Johannes Michelsen, Kurt Klaudi Klausen og Carsten Strømbæk Pedersen, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet

Sammenfatning

Opfattelsen af institutionsledelse har forandret sig over tid. Med kommunalreformen fra 1970 øgedes professionernes betydning i de kommunale institutioner. Seminarieuddannede pædagoger og lærere sikrede en fagligt forsvarlig udvikling for og undervisning af børnene i daginstitutioner og folkeskoler, ligesom uddannet sundhedspersonale vandt stigende indpas som fagligt ansvarlige i ældresektoren. Omfanget af institutionernes ydelser er siden vokset så meget, at daginstitutioner, skoler og ældresektor nu udgør langt de største udgiftsområder i kommunerne. Væksten er politisk bestemt, men har fået så store økonomiske konsekvenser, at institutionerne har mødt stigende krav om økonomisk styring og ledelse. Siden 1980'erne og med stigende kraft gennem 1990'erne, er dette sket gennem decentralisering, så institutionslederne er blevet pålagt opgaver, der falder uden for indholdet i professions-uddannelserne, og som handler om ledelse: økonomisk drift, udvikling i form af inddragelse af nye aktiviteter samt stadig tilpasning af institutionen til lokale vilkår.

Kommunerne har stort set selv stået for hele udviklingen af nye ledelsesformer og -opgaver. I deres søgen efter modeller for offentlig ledelse er mange forskellige strukturelle opfattelser og ledelsesidealer blevet inddraget. De er kommet til at eksistere side om side eller som lag på lag i den ledelsesmæssige virkelighed, hvor de konkurrerer indbyrdes om at definere, hvad der betragtes som god ledelse, og hvem der kan praktisere den. Med denne rapport tilvejebringes det første danske overblik over denne komplekse situation: Hvor langt er kommunerne egentlig gået med anvendelsen af elementerne i de forudgående årtiers reformtænkning, hvilke styringsformer bruger kommunerne over for institutionerne, og hvordan bliver de brugt?

Overblikket bygger på en spørgeskemaundersøgelse af kommunaldirektørerne i 74 kommuner. Svarene giver et billede, der er repræsentativt for forholdene i samtlige danske kommuner i 2003 på en lang række dimensioner. Undersøgelsen er foretaget i december 2003 forud for offentliggørelsen af de første autoritative synspunkter på strukturreformen af kommunerne. Undersøgelsen fokuserer på kommunernes styring af de tre store institutionsområder med nær kontakt til borgerne: daginstitutioner, skoler og ældreinstitutioner.

Hvad først angår udbredelsen af decentral styring i kommunerne, giver undersøgelsen et entydigt svar. Der er kun kort afstand mellem institutionerne og kommunernes topledelse – aldrig mere end i alt fire ledelseslag og ganske ofte kun to, så institutionslederne har direkte adgang til kommunens direktion. I overensstemmelse hermed opfatter kommunaldirektørerne i høj grad institutionerne som selvstændige virksomheder med et stort ledelsesmæssigt råderum. Der er med andre ord en betydelig ledelsesopgave for de kommunale institutionsledere.

Dernæst er der spurgt til, om organisatoriske forandringer i kommunerne har øget ledelsesopgavens kompleksitet. Også her er svaret entydigt bekræftende: Der er sket omfattende forandringer i de kommunale institutioner inden for de seneste år, som har en sådan karakter, at kommunaldirektørerne regner med, at institutionslederne finder dem væsentlige. Forandringerne er især sket i ældresektoren, hvor 80 pct. af kommunerne har oplevet organisatoriske ændringer. Ældreinstitutionerne har også oplevet de mest vidtgående forandringer, mens skoler og daginstitutioner i højere grad har oplevet mindre og gradvise forandringer. Uanset sektoren vedrører forandringerne især kerneydelserne.

Kommunerne styrer i almindelighed institutionerne pragmatisk. Den stærkt decentrale struktur udmøntes i en omfattende anvendelse af mål- og rammestyring, der dog ikke ledsages af systematiske kontrolforanstaltninger fra kommunen i form af formulering af og opfølgning på målbare mål – og kun relativt sjældent omsættes i systematiske evalueringer. Det fremgår i øvrigt, at de evalueringer, der

gennemføres, kun sjældent leder til større organisatoriske ændringer, og at sådanne ændringer er koncentreret i ældresektoren. Det klassiske hierarki som en ”hård” styringsmekanisme er ikke forsvundet, men betydningen vurderes som lav. Det svækkede hierarki er ikke afløst af andre ”hårde” styringsmekanismer, idet den hårdeste udgave, kontraktstyring, nyder mindst udbredelse og kun findes i omkring 60 pct. af kommunerne, uanset sektor. Omvendt har de ”blødere” styringsmekanismer, i form af den pragmatiske form for mål- og rammestyring samt værdibaseret ledelse, kvalitets- og evalueringstyring samt feedback på virksomhedsplaner, vundet udbredelse i næsten alle kommuner. Kommunerne anvender i vid udstrækning de forskellige styringsmekanismer konsekvent i alle sektorer. Men de har ikke valgt én eller nogle få styringsmekanismer – tværtimod anvendes næsten alle mekanismer parallelt. Det kan indebære uklarhed hos både politikere, forvaltninger og institutionsledere om ledelsesopgavernes indhold, og om hvordan ledelsen tænkes udført i praksis.

Spørgsmålet om systematiske forskelle mellem sektorerne kan også besvares relativt klart. Der er ikke store forskelle, set fra kommunaldirektørernes stol. Ledelsesopgaven forekommer noget vanskeligere i ældreinstitutioner, fordi de har været mere i fokus med hensyn til organisatoriske og ledelsesmæssige ændringer, og de er også underlagt en noget stærkere styring fra forvaltningen end skoler og daginstitutioner. I overensstemmelse hermed spiller kvalitets- og evalueringstyring en relativt stor rolle for kommunernes styring af ældreinstitutionerne. Derudover kan der på skoleområdet spores en lidt større anvendelse af såvel hierarki som værdibaseret ledelse og feedback på virksomhedsplaner - tre styringssystemer, det i teorien forekommer vanskeligt at forene.

Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt styringen af institutionerne hænger sammen med helt andre forhold, såsom kommunestørrelse, farven på den politiske ledelse eller kommunens tidligere ledelsesstrategier – er svarene ikke helt klare. Ydre forhold som kommunestørrelse spiller ikke en påviselig rolle for styringen af institutionerne. Borgmesterens politiske farve – målt over flere valgperioder – synes at spille en vis rolle for, hvor stærk kontrollen er med institutionerne: Under socialdemokratiske borgmestre er der relativt mere fokus på målbare mål og ledelsesgrundlag, konservative borgmestre skiller sig lidt ud med mere fokus alene på målbare mål, mens der under Venstre-borgmestre er mere fokus på tilstedeværelsen af et ledelsesgrundlag. Derimod er der tydeligere sammenhæng mellem kommunernes anvendelse af styringsmekanismer over for institutionerne i 2003 og deres organisatoriske forhold i 1997. Hvis der var indført decentrale styringsredskaber i institutionerne i 1997, fandtes de relativt ofte stadig i 2003, men der var tale om en mindre og afgrænset gruppe af kommuner. Stærkest sammenhæng findes mellem, at *forvaltningerne* anvendte nye styringsredskaber i 1997, og så at disse instrumenter blev brugt over for *institutionerne* i 2003. Undersøgelsen peger således på, at de kommunale forvaltningers interesse for selv at tage nyere ledelsesinstrumenter i brug har direkte betydning for, om de bliver udbredt til institutionerne.

Alt i alt dokumenterer undersøgelsen således, at kommunerne stiller store ledelsesmæssige krav til institutionerne på de tre store brugerorienterede områder. Hierarkiet står relativt svagt, og der er ikke sat klare alternativer i stedet. Kommunerne styrer snarere institutionerne pragmatisk og under anvendelse af flere forskellige, og ikke nødvendigvis forenelige, styringsmekanismer. Samtidig kompliceres ledelsesopgaven af, at der i de senere år er sket omfattende organisatoriske og styringsmæssige ændringer, som omfatter institutionernes kerneydelser - ikke mindst på ældreområdet. Undersøgelsen dokumenterer således et tydeligt behov for at undersøge, hvordan institutionslederne er i stand til at håndtere så komplekse arbejdsforhold.

1. Indledning

Ledelse har været på dagsordenen i danske kommuner og amter siden 1980'erne, og betydningen har været stigende. Det har ikke mindst vist sig i en række debatoplæg fra ministerier og interesseorganisationer og i en række politiske beslutninger. Decentral ledelse har været et af nøgleordene – at flytte driftsansvaret så langt ud i institutionerne som muligt. Decentral ledelse står i modsætning til de hierarkiske og bureaukratiske styringsmekanismer, som traditionelt har præget enhver offentlig forvaltning. Derfor kan offentlig ledelse i Danmark – især på det (amts)kommunale niveau og specielt i relation til institutionerne – nu siges at stå i et vadeded mellem klassisk bureaukrati og moderne ledelse. Der er ikke fundet bestemte løsninger, der lige som den bureaukratiske model anvendes overalt. Derimod eksperimenteres der med mange forskellige måder at afbalancere hierarki og ledelse. Det skaber uklarhed i det kommunale system som helhed – en uklarhed, som især berører institutionslederne. Der foreligger imidlertid ikke systematisk empirisk forskning, hverken om udviklingen i de faktiske arbejdsvilkår for offentlige institutionsledere eller om deres opfattelse og reaktioner på disse vilkår. Der er gennemført studier af styrings- og ledelsesforhold i enkelte eller grupper af særligt eksperimenterende danske kommuner (bl.a. Sørensen 2000, Madsen & Tetschner 2003). Endvidere er der gennemført studier af situationen for forvaltningschefer i danske amter og kommuner – herunder i komparativt perspektiv (Dahler-Larsen (ed.) 2002; Ejersbo et al. 1998; Dahler-Larsen og Ejersbo 2003). Imidlertid savnes der et samlet overblik over de organisatoriske ordninger i de danske kommuner med deres forskellige former for decentralisering og uddelegering, og dermed savnes også et overblik over, hvordan disse ordninger påvirker ledernes faktiske situation og deres opfattelse af den.

Denne rapport indgår i et projekt, der handler om at skabe overblik over ledelsesforholdene i de kommunale institutioner. Projektet dækker et repræsentativt udsnit af de danske kommuner og er delt i to. I denne rapport er formålet at få rede på, hvilke styringsformer kommunerne bruger i forhold til institutionerne, og hvordan kommunerne bruger styringsformerne. I projektets anden del spørges institutionslederne så om, hvordan de oplever disse forhold og er i stand til at arbejde under dem. De institutioner og institutionsledere, vi sætter fokus på, er de tre publikums-/borgernære sektorer: daginstitutioner, skoler og institutioner på ældreområdet. De hører til kommunernes allerstørste udgiftsområder. Derudover indebærer deres nære kontaktflade med borgerne på områder, der spiller en stor rolle for deres umiddelbare og langsigtede velfærd, stor politisk opmærksomhed.

Opmærksomheden retter sig både mod kvaliteten af institutionernes ydelser og mod økonomien i driften. Denne dobbelte opmærksomhed medfører stor interesse for, hvordan ledelsesopgaven gribes an. Det er inden for daginstitutioner, skoler og ældrepleje, de største behov for ledelse har vist sig, og det er her de forskellige former for styring af institutionerne er slået stærkest og mest direkte igennem.

Rapporten er bygget op på den måde, at der i det følgende afsnit gøres rede for, hvordan den repræsentative undersøgelse af kommunerne er gennemført. Dernæst anføres nogle af de teoretiske overvejelser, der leder frem til de konkrete spørgsmål, som undersøgelsen skal besvare. Så følger en gennemgang af undersøgelsens resultater, der ender med nogle forsøg på at forklare, hvorfor der er forskel på kommunernes styring af institutionerne. Endelig konkluderes rapporten med at besvare de spørgsmål, som har været styrende for undersøgelsen.

2. En repræsentativ undersøgelse af kommunerne

Undersøgelsen er gennemført i løbet af december 2003. På det tidspunkt forelå der intet autoritativt om den kommende strukturreform for kommunerne. Der er tale om et survey henvendt til og sendt med post direkte til kommunaldirektørerne i 74 udvalgte kommuner under titlen "Undersøgelse af institutionslederes ledelsessituation". Spørgeskemaet er optrykt med svarfordeling som bilag 1. Med spørgeskemaet fulgte en anbefaling af undersøgelsen fra formanden for Kommunaldirektørforeningen i Danmark, Allan Vendelbo.

De 74 kommuner udgør godt en fjerdedel af samtlige 271 danske kommuner i 2003. De udgør et repræsentativt udsnit af alle kommunerne, idet der dog på forhånd er set bort fra Bornholms regionskommune, som på undersøgelsestidspunktet var præget af ekstraordinære, strukturelle forhold efter en nyligt gennemført sammenlægning af kommunerne og amtskommunen. Udgangspunktet for valget af de 74 kommuner er en stratificering, som er anvendt i to tidligere kommunalforskningsprojekter med beslægtede problemstillinger: *Statslig styring, lokalsamfund og kommunalpolitik* (Søndergaard og Sørensen 1982),¹ gennemført i 1982, og forskningsprogrammet *Det kommunale lederskab* (Hedegaard og Rieper 1994),² gennemført i perioden 1993 til 1998. I forskningsprogrammet *Det kommunale lederskab*³ har man udvalgt 72 kommuner på baggrund af en stratificeret procedure, der sikrer, at undersøgelsen er repræsentativ på en lang række variable på en gang, samt at resultaterne er sammenlignelige med de tidligere undersøgelser.

Fire af de oprindelige 72 kommuner ønskede ikke at deltage i den her foretagne undersøgelse. Begrundelserne var undersøgelsestræthed eller manglende ressourcer. Til de resterende 68 kommuner er der i denne undersøgelse føjet yderligere seks kommuner. De skal på den ene side erstatte de fire kommuner, som ikke ønskede at deltage, og på den anden side sikre, at materialet indeholder nogen variation på det centrale spørgsmål om decentrale strukturer. De seks kommuner er således valgt ud fra det ekstra stratificeringskriterium, at de skal være kendt for at have gennemført strukturreformer i decentral retning – og der er da også tidligere gennemført analyser af udvalgte aspekter af de særligt decentrale strukturer i næsten alle de ekstra seks kommuner. Hermed når antallet af undersøgte kommuner op på 74, der alle har besvaret spørgeskemaet fyldestgørende (se listen over deltagende kommuner i bilag 2).

Bortfaldet af fire kommuner og tilføjelsen af seks nye kommuner medfører, at denne undersøgelse principielt ikke er sammenlignelig med de tidligere. En sammenligning af de to gruppers svar på spørgeskemaet, samt øvrige anvendte oplysninger om kommunerne, viser imidlertid, at der ikke er markant statistisk forskel på dem.⁴ Kun på 10 af 87 variable var der signifikant forskel på de to grupper. Da der i begge tilfælde er tale om under 10 pct. af det samlede materiale, er undersøgelsen i praksis lige så repræsentativ for danske kommuner, som de tidligere undersøgelser.

¹ Dette projekt havde fire centrale problemstillinger: 1) Den centrale styring af kommuner – set fra kommunernes synsvinkel, 2) Kommunernes udgiftsstruktur, 3) Den kommunale budgetlægning og 4) Forholdet mellem kommune og lokalsamfund (Søndergaard og Sørensen 1982: 2).

² Programmet bestod af fem delprojekter: 1) Rekruttering af kommunalpolitikere, 2) Valgkampe og valgstrategier, 3) Partiernes rolle i kommunalpolitikken, 4) Politisk ledelse og 5) Administrativ ledelse (Hedegaard og Rieper 1994: 3).

³ For nærmere uddybning af udvælgelsen af undersøgelseskommuner se Hedegaard og Rieper (1994).

⁴ En ANOVA-analyse af forskellen på gennemsnitsscoren for de to grupper på 87 variable viste, at der kun var statistisk signifikant forskel på 10 variable, hvoraf den ene var det kriterium, de var udvalgt efter: antallet af ledelsesslag (spørgsmål 1 i spørgeskemaet, hvor 5 af de ekstra kommuner angiver 2 ledelsesslag). Da der således ikke er tydelig forskel på andelen af statistisk signifikante forskelle (10 af 87) og andelen af ekstra kommuner i forhold til samtlige (6 af 74), er der ikke statistisk belæg for at fastslå en systematisk forskel mellem de to grupper.

Spørgeskemaet blev sendt direkte til kommunaldirektørerne, som blev bedt om at udfylde skemaet eller få den person, der havde bedst kendskab til det specifikke fagområde, til at udfylde skemaet. Der er modtaget udfyldte skemaer fra alle de 74 kommuner, der modtog skemaet – dvs. en svarprocent på 100. Besvarelsen af spørgeskemaet var udtryk for en høj grad af forpligtelse af kommunerne, da de samtidig skulle levere adresser på institutionsledere, der kunne danne grundlag for projektets anden del: undersøgelsen af institutionsledernes forhold og holdninger.

Spørgeskemaet til kommunaldirektørerne indeholdt i alt 16 overordnede spørgsmål inden for fire temaer: 1) Struktur, 2) Styringsformer, 3) Ledelsesgrundlag og 4) Typer af forandringer. Forud for udsendelsen blev skemaet testet på to medlemmer af Kommunaldirektørforeningen i Danmark.

Metodeproblemer

Der er en række problemer med troværdigheden af spørgeskemaundersøgelser. Spørgsmålet er, om vi kan være sikre på, at vi rent faktisk undersøger det, vi tror, vi undersøger. Her skal nævnes fire konkrete problemer med denne undersøgelses validitet/troværdighed, som kan have betydning for tolkningen af resultaterne, samt den måde problemerne er søgt imødegået på.

1. Uklare ledelses- og styringsbegreber. Der findes ikke én definition af ledelses- og styringsbegreber, som har generel gyldighed, og som forstås på samme måde overalt. Der anføres heller ikke definitioner i spørgeskemaet, men angives dog visse afgrænsninger (jf. bilag 1), hvorefter der lægges op til et individuelt frirum i tilpasningen af begreberne til den enkelte kommunes konkrete praksis. Det er derfor vigtigt, når data tolkes, at holde sig for øje, at undersøgelsens ledelses- og styringsdefinitioner i et vist omfang knytter sig til, hvad respondenterne selv forstår ved dem, og hvordan de anvender dem i deres egen organisation.

2. Svarene i spørgeskemaundersøgelser er følsomme over for ordvalget i spørgsmålene (Olsen 1998). Tolkningerne må derfor alene ske på grundlag af de spørgsmålsformuleringer, der danner grundlag for netop dette datamateriale, og som er angivet i bilag 1.

3. "Social desirability bias", der handler om, at respondenterne gennem svarene i spørgeskemaet forsøger at præsentere et positivt billede af sig selv set i forhold til, hvad der antages at være socialt ønskværdigt. To elementer af dette problem er søgt imødegået. Det ene er, at Kommunernes Landsorganisation har været meget udfarende med at anbefale nye decentrale ledelsesformer, hvilket kan have tilskyndet kommunaldirektørerne til at svare mere i overensstemmelse med nye decentrale ledelsesformer end ellers. Dette problem er søgt imødegået ved, at undersøgelsen er gennemført af uafhængige universitetsforskere. Det andet problem er, at kommunaldirektørerne kunne tænkes at forholde sig til de krav og forventninger, der ligger i den strukturreform af kommunerne, der var under forberedelse i 2003. Her var det et væsentligt led i forberedelsen af undersøgelsen, at spørgeskemaet kom ud inden kendskabet til indholdet i strukturreformen blev for stort – dvs. i hvert fald inden den annoncerede offentliggørelse af Strukturkommissionens betænkning i januar 2004.

4. Manglende kontrol over hvem der har udfyldt skemaet. Som udgangspunkt er kommunaldirektøren blevet bedt om at udfylde skemaet, men han eller hun kunne også uddelegere udfyldelsen til den, der havde mest viden om det specifikke fagområde. Hermed kompenseres der for, at kommunaldirektøren i nogle tilfælde ikke altid er den, der har mest viden om forholdene på et specifikt fagområde. Omvendt er det ikke muligt helt præcist at redegøre for, hvem der faktisk har udfyldt skemaet. Det kan være udfyldt af meget forskellige personer placeret forskellige steder i de forskellige kommuner. Det vides blot, at valget af respondent er sanktioneret af kommunaldirektøren (Dahler-Larsen 2002). De

telefoniske kontakter med svarpersonerne viser, at der er udfoldet en del interne aktiviteter i kommunerne for at give den mest pålidelige beskrivelse af deres strukturelle forhold – ikke mindst fordi besvarelsen indebar, at man samtidig skulle levere adressemateriale på institutionsledere.

Samlet karakteristik af undersøgelsen

Spørgeskemaundersøgelsen omfatter 74 kommuner, som udgør et repræsentativt udsnit af samtlige danske kommuner på en lang række dimensioner med tilføjelse af en lille gruppe af kommuner, der er kendt for at have gennemført decentrale strukturændringer, som det viste sig ikke afviger systematisk fra de øvrige kommuner på andre områder. Derved sikres det dog, at kommuner med decentrale strukturer indgår i analysen. Der er modtaget fyldestgørende svar fra alle adspurgte kommuner, men mangelen på generelle definitioner af begreber om styring og ledelse gør, at svarene er præget af svarpersonernes egen forståelse og anvendelse af dem. Det generelle indtryk er, at der i kommunerne er udfoldet store anstrengelser for at besvare spørgsmålene fyldestgørende og pålideligt.

3. Kommuner og ledere i flux – den teoretiske ramme

Institutionslederne er det yderste led i den ledelsesmæssige styringskæde i det offentlige. Det er dem, som sammen med medarbejderne skal gennemføre de enkelttiltag og de store reformer, som politikere og hierarkier over dem sætter på dagsordenen. Gennem de seneste år er der sat mange sådanne dagsordner, ja man kan sige, at kommunerne og lederne med dem har levet i noget nær konstant flux, med tilbagevendende krav om forandring og flydende grænser for, hvad man kan og skal, i forhold til hvad man plejede at gøre.

Dermed er ledelse kommet i fokus. Kommunerne udvikler ledelsesgrundlag og taler om kompetenceudvikling for ledere, de faglige organisationer retter deres opmærksomhed mod dette medlemssegment, konsulentfirmaer og kursusudbydere sværmer om kommunerne, og forskere er vågnet af deres slummer og har opdaget, at her er der et felt, som trænger til at blive belyst. Endog politikerne i folketinget, i byråd og kommunalbestyrelser har debatter om og sætter udredninger i gang vedr. offentlig ledelse. Men det er ofte topledere, der er i fokus for den politiske opmærksomhed, sådan som det f.eks. sker omkring ”Ledelsesakademiet for amtslig og kommunal topledelse” og ”Forum for offentlig topledelse”. Det er imidlertid institutionslederne, som er de mange, der får hjulene i det offentlige maskineri til at fungere, og derfor kan der være grund til at sætte særligt fokus på dem.

Men hvad er betingelserne for ledelse, hvilke er de rammer, som lederne af de decentrale velfærdsinstitutioner i de danske kommuner har for at gennemføre forandringerne? Vi vil skyde os ind på dette ad to veje. Ved gennem vores undersøgelse at se på hvordan kommunerne på de tre udvalgte områder (daginstitutioner, skoler og plejehjem/ældrecentre) har indrettet sig og benyttet forskellig styringstænkning og ledelsesteknologi, nærmere bestemt ved at se på struktur, styringsformer, ledelsesgrundlag og typer af forandringer. Først vil vi imidlertid opridsede den overordnede ramme, som dette finder sted i, nemlig den reformtænkning og de reformtiltag, der er gået hen over den offentlige sektor i Danmark. Denne ramme er nemlig samtidig med til at udpege, hvad det er, der er på spil, både hvad angår velfærds- og ledelsestænkning.

Gennem de sidste 35 år har de danske kommuner udgjort et krystalliseringspunkt for reformeringen af den offentlige sektor. 1970'ernes kommunalreform skulle gennemføres i kommunerne, 1980'ernes udgiftsopbremsning, mål- og rammestyling m.v. skulle implementeres i kommunerne, 1990'ernes forestillinger om udlicitering, kontraktstyring og ny løn m.v. skulle alle prøves af i kommunerne, og nu står vi over for en ny strukturreform, som også er en kommunalreform.

Ledere i det offentlige er alle ansat som det yderste led af en lang ledelsesmæssig styringskæde, som rummer Christiansborg med politikere og statslig administration såvel som de lokale politisk-administrative styringskæder. De er en del af en politisk styret, hierarkisk opbygget, bureaukratisk fungerende og fagprofessionelt funderet organisation. De er ansat i samfundets tjeneste og skal tjene almenvellet. Men de forventninger der er, til hvordan almenvellet skal komme til udtryk, varierer over tid. Grundloven er naturligvis relativt invariabel (i al fald når vi først er nået op i forrige århundrede), men det er velfærdstænkningen og indretningen af den offentlige sektor ikke.

Velfærdstænkningen kommer først meget gradvist på dagsordenen op gennem forrige århundrede, og specielt efter anden verdenskrig med en kulmination omkring de reformer på det sociale område, som blev udtænkt i 1960'erne, og som kom til at indgå i det, vi efterfølgende har kaldt kommunalreformen af 1970. Hvis man maler med den meget brede historiske pensel, kan man sige, at tiden efter grundlovens tilblivelse (1849 og siden 1866) frem til efter århundredeskiftet (1915-grundloven) bar præg af, at det politiske system skulle bringes til at fungere, og der skulle etableres betingelser for den senere borgfred, politisk med systemskiftet såvel som fagretsligt med og efter septemberforliget i 1899. Det var ikke velfærdstænkning, der prægede denne tid, men kampen om politiske rettigheder. Det var først op gennem første halvdel af forrige århundrede, at dette blev sat på dagsordenen med mere omfattende socialpolitiske tiltag, sådan som det kom til udtryk i 1930'erne. Dermed kom de sociale rettigheder i centrum. Men det er først i anden halvdel af forrige århundrede, at de forestillinger om sociale rettigheder og velfærd, som vi i dag tager som en selvfølge, blev til, og det blev de først for alvor med og efter kommunalreformen i 1970'erne. Det var også først med denne, at kommunerne med deres mange decentrale institutioner fik den status, de har i dag. I kølvandet herpå udbyggedes de kommunale institutioner, og det var fagprofessionelle medarbejdere, der blev sat til at lede dem, lige som medarbejderne nu alle skulle være fagprofessionelt uddannede.

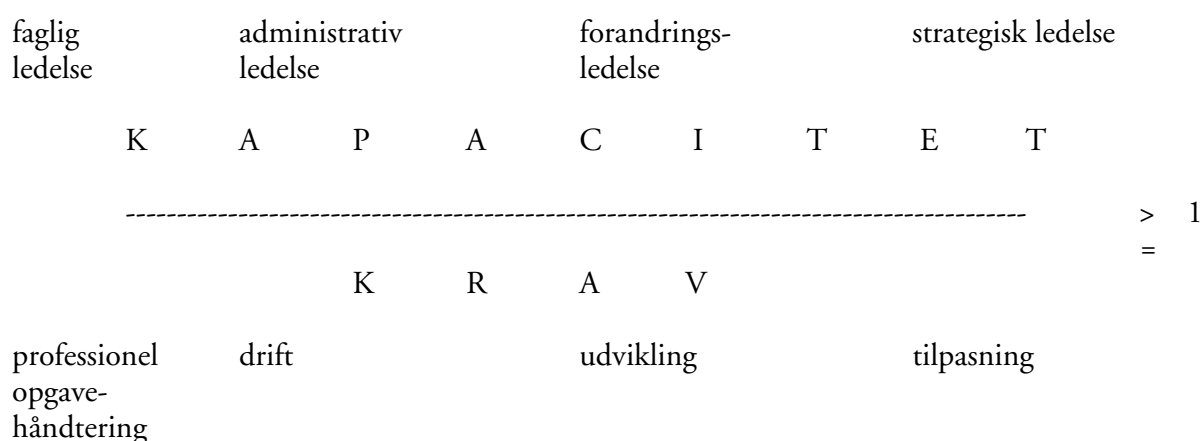
I den forstand var kommunalreformen af 1970 en løftestang for en udbygning og professionalisering af den danske velfærdsstat uden sidestykke i dansk historie. Hvad den kommende strukturreform bringer med sig, kan vi kun gisne om. Men det er overvejende sandsynligt, at den også vil blive en løftestang for en modernisering af den offentlige sektor, akkurat som den forrige var det. Hvilken modernisering kan vi måske få en antydning om, ved at se på de udmeldinger der kommer fra regeringen, og ved at se på hvad der har karakteriseret moderniseringen de sidste tiår. For hvis trenden fortsætter og eventuelt får turbo på som følge af strukturreformen, så tegner der sig et ret entydigt billede, som sætter ledelse i centrum. Mens 1970'ernes kommunalreform satte professionalisering af medarbejderne i det offentlige på dagsordenen, synes en mulig konsekvens af en strukturreform at blive, at professionalisering af offentlig ledelse kommer på dagsordenen. For det kræver ledelse at gennemføre så omfattende reformer, som der nu tales om.

De forudgående årtier har været præget af hver deres reformtænkning, en tænkning som har været med til at sætte rammer for institutionslederne på en meget karakteristisk og karakteristisk anderledes måde over tid. 1970'erne bar præg af, at kommunerne havde fået mange nye opgaver, af opbygning, udbygning og professionalisering af de kommunale institutioner, og det tilhørende styringsideal var hierarkisk og bureaukratisk ligesom ledelsesidealet var et ideal om faglig ledelse: Lederne skulle være *primus inter pares* (første blandt ligemænd). 1980'erne bar præg af, at en opbremsning af væksten i de offentlige udgifter kom på den politiske dagsorden, samtidig med at nye styrings- og ledelsesteknologier blev søsat. Det drejede sig bl.a. om budget-, mål- og rammestyring, hvorved de administrative og forandringsorienterede ledelsesidealer blev sat i centrum. Dette styrkedes yderligere fra slutningen af 1980'erne, hvor der skete en omfattende decentralisering af beslutningskompetence fra kommunernes forvaltninger til kommunernes institutioner. Det var imidlertid først op gennem 1990'erne, at en række

af de reformtanker, der oprindeligt blev formuleret i den borgerligt ledede regerings moderniseringsprogrammer fra 1980'erne, for alvor blev realiseret.

Ikke mindst i de danske kommuner blev der eksperimenteret med virksomhedsplaner, udlicitering, kontraktstyring, ny løn med mere. Dette aktualiserede et ledelsesideal ved siden af de øvrige ledelsesidealer. Den dominerende regeringsinitierede reformproces siden 1982 har, uanset regeringens partifarve, være liberalistisk i sit sigte, men den har ikke været uimodsagt. Ved siden af det dominerende reformideal, som af nogle betegnes New Public Management, etableredes der andre og paradigmatisk forskellige forestillinger om ledelse, som kunne supplere hinanden og konkurrere om opmærksomheden. En sådan er værdibaseret ledelse, som bl.a. knytter an til nogle af de indsigter, der ligger inden for human ressource management skolen. I figur 1 har vi opsamlet disse ledelsesidealer i fire betegnelser, som vi har spurgt til i den spørgeskemaundersøgelse af institutionsledere, som indgår i anden del af dette projekt.

Figur 1: De nye lederroller som en funktion af krav og kapacitet



Kilde: Klausen (2004).

For at illustrere nødvendigheden af at der er overskud, er dette opstillet som en brøk, der skal være større end eller lig 1. Tesen er, at hvis brøken er mindre end 1 – det vil sige, hvis kravene er større end kapaciteten - så bliver ledelse og medarbejdere nemt stressede, hvilket ikke er hensigtsmæssigt ud fra såvel politiske, forvaltningsmæssige og økonomiske betragtninger. Det er derfor en ledelsesmæssig udfordring, både for de politiske og de administrative ledere, at skabe rammer for institutionsledelse, som gør det muligt, at der er overskud. De forskellige krav og lederroller står i et vekselvirkningsforhold med hinanden, og indholdet i kravene har ændret sig over tid. Den professionelle opgavehåndtering skal således i dag være serviceminded, kommunikativ og typisk foregå i teams af medarbejdere. Det driftsmæssige drejer sig ikke blot om skemalægning m.v., men i stigende grad om økonomistyring, evaluering, dokumentation og altså feedback. Udvikling drejer sig om, i overensstemmelse med institutionernes værdier og sociale liv, at skabe betingelserne for en løbende implementering af de nyeste forestillinger om en velfungerende organisation (nye pædagogiske forestillinger, teknologi m.v. i tidens tegn), og tilpasning drejer sig om den strategiske tilpasning til nye forhold og udfordringer.

De forskellige reformidealer rummer dermed ledelsesidealer, som i og med de ikke ophører med at eksistere, blot fordi der kommer nye til, så at sige kommer til at eksistere side om side eller som lag på

lag i den ledelsesmæssige virkelighed, hvor de konkurrerer indbyrdes om at få indflydelse over, hvad der betragtes som god ledelse og i en vis udstrækning om, hvem der kan praktisere den.

Når institutionsledere praktiserer ledelse, kombinerer og spiller de på disse lederroller samtidig. Det er ikke nogen enkel sag, i og med der under disse skjuler sig en række mere eller mindre modstridende krav og forventninger til lederne (og til den offentlige sektor). De udtrykkes af politikere, borgere/brugere, medarbejdere og den lange række af interesseorganisationer, som ofte og via offentligheden og pressen skaber en langt større transparens og bevågenhed omkring ledelse, end man finder noget andet sted (eksempelvis i frivillige organisationer eller private firmaer). Lederne må leve med dette krydspres, vel vidende at de netop, når de udfører deres ledergerning, er en del af en politisk styret virkelighed med lag på lag af hierarkisk styring og forestillinger om velfærd og ledelse, som er historisk skabt, og som derfor følger historiske spor, der kan være udlagt langt før de selv påtog sig det ledelsesmæssige ansvar.

Hvis vi igen maler med den brede historiske pen, kan man sige, at det tog lidt mere end 100 år at få friheds- og lighedsrettighederne til at kulminere i de forestillinger om ikke blot politisk men også social velfærd, som lå i kommunalreformen af 1970. Kommunalreformen af 1970 blev kulminationen i en lang reformcyklus. Denne, i overvejende grad socialdemokratisk initierede reformtænkning, rummer en kort intensiv reformcyklus på 30 år, der strakte sig fra efter anden verdenskrig og frem til 1982. Derefter udskiftes og overlejreres den af en modsatrettet reformcyklus, den borgerligt liberale, en reformcyklus, som vi nu er nået midten af det tredje årti i. Meget tyder på, at denne reformtænkning kan få endnu mere turbo, med en kommende strukturreform som løftestang. Dette ikke mindst i og med den kan tolkes som en statsreform, nemlig som en reform, der sætter endnu mere central styring af den ledelse, som skal praktiseres decentralt, på dagsordenen, og i og med det skal finde sted gennem endnu mere brug af udlicitering, kontraktstyring m.v. Dette vil under alle omstændigheder kræve institutionsledere, som kan sætte sig i spidsen for at gennemføre dette uden alt for meget uro på bagsmækken.

Denne lille korte fremstilling antyder den ramme, hvor indenfor kommunerne rundt om i landet har valgt at lægge vægt på mere eller mindre centralisering og decentralisering, mål og rammestyring, kontraktstyring m.v. Så nu kan vi gå over til at se på resultaterne af vores undersøgelse. Hvor langt er kommunerne egentlig gået med anvendelsen af elementerne i de forudgående årtiers reformtænkning?

Ledespørgsmål i undersøgelsen af kommunerne

Undersøgelsens formål er at beskrive, hvordan danske kommuner forholder sig styringsmæssigt til deres institutioner inden for børnepasning, skole og ældrepleje. De grundlæggende spørgsmål, analysen skal besvare, forholder sig til de tendenser, der er talt om ovenfor, og søger at sætte tal på, hvor omfattende disse tendenser er i dagens kommuner umiddelbart inden struktur-reformen af kommunerne begynder at tage form.

- Hvor udbredt er decentral styring i kommunerne?
- Hvor store organisatoriske forandringer er der sket i kommunerne de seneste år?
- Har bølgerne mht. offentlig ledelse nogen betydning for kommunernes praktiske hverdag?
 - Nye ”hårde” ledelsesformer (hierarki afløst af kontrol/evaluering evt. via økonomi/klar mål- og rammestyring)
 - Nye ”bløde” ledelsesformer (hierarki afløses af professionernes autonomi, og/eller værdibaseret ledelse)
 - Mangel på konsekvent ledelse (uklart forhold mellem hierarki, hård og blød ledelse).

- Er der systematiske forskelle i den overordnede ledelse af de tre sektorer: daginstitutioner, skoler og ældrepleje?
- Er der systematiske forskelle mellem kommunerne – gør størrelse, den politiske ledelses farve eller kommunens ledelsesstrategier en forskel?

Svarene på disse spørgsmål er interessante i sig selv. Svarene lægger imidlertid også et solidt fundament for at tolke svarene på de spørgeskemaer, der i projektets anden del blev udsendt til institutionsledere i de samme 74 kommuner.

4. Ledelsesstrukturen i de undersøgte kommuner

Hvad først angår spørgsmålet om decentralisering, viser undersøgelsen, at antallet af hierarkiske lag er lavt, så strukturen gennemgående er flad i de danske kommuner. Kun 11 pct. af kommunerne angiver, at de har 4 ledelseslag mellem institutionsleder og kommunaldirektør/direktion, og ingen angiver mere end 4 lag. Omvendt angiver knap en fjerdedel - 24 pct. af kommunerne – at de har en helt flad struktur, hvor der ikke er noget ledelseslag mellem institutionslederne og kommunaldirektøren/direktionen.⁵

Det stemmer overens med denne karakteristik, at kommunaldirektørerne mener, at institutionerne på alle områder i høj grad fungerer som virksomheder med hver sin budgetramme, der omfatter alt, og høj grad af delegeret ansvar. I hvert fald når de stilles over for modsætningen, at de skulle være driftsenheder med et rent fagligt ansvar, der økonomisk og administrativt styres af forvaltningen. På en skala fra 1-7, hvor 1 angiver et virksomhedsperspektiv med stærkt decentralt ansvar og 7 det klassiske forvaltningsperspektiv, ligger 60-70 pct. af svarene for såvel daginstitutioner som skoler og ældreinstitutioner på svarene 1-2. Kommunaldirektørerne finder således for alle tre institutionsområder, at institutionerne har en meget høj grad af økonomisk og administrativ selvstændighed. For såvel daginstitutioner som skoler og ældreinstitutioner gælder, at der kun findes en enkelt kommune, der scorer over 5.

Det stemmer også overens med billedet af en decentral struktur, at kommunaldirektørerne generelt finder, at kommunens anvendelse af styringsformerne gennemgående giver institutionslederne et stort ledelsesmæssigt råderum. 24-29 pct. af kommunerne karakteriserer institutionsledernes råderum som ”meget stort”, mens omkring 50 pct. karakteriserer det som ”stort”, så disse to karakteristikker tilsammen dækker 75-78 pct. af alle svarene.

5. De seneste års forandringer i de kommunale institutioner

Kommunaldirektørerne melder, at der er sket ganske omfattende forandringer i de kommunale institutioner inden for de seneste år. Forandringer som kommunaldirektørerne i hvert fald regner med, at institutionslederne finder væsentlige. Der er tydelige forskelle på de tre sektorer, så der i 80 pct. af kommunerne er sket organisatoriske forandringer af betydning for ledelsessituationen i ældresektorens institutioner, mens det tilsvarende tal for skoler og daginstitutioner er omkring 65 pct. Forandringerne er også mest omfattende i ældresektoren, hvad enten man taler om strukturelle, styringsmæssige eller ledelsesmæssige ændringer. Ældresektorens struktur er ændret i 58 pct. af kommunerne mod 30-34 pct. for skoler og daginstitutioner. Også styringen af ældresektoren er ændret i 58 pct. af kommunerne mod

⁵ Dette tal er nok i overkanten i forhold til alle danske kommuner, da undersøgelsen som nævnt er tilføjet 6 kommuner kendt for en decentral struktur, hvoraf 5 har en helt flad struktur. Men bortset fra dette ene tal, er der ikke statistisk belæg for, at tilføjjelsen af de 6 kommuner påvirker undersøgelsens resultat i en bestemt retning.

45 pct. for skoler og daginstitutioner. Ledelsesmæssigt er forskellene mellem sektorerne mindre, idet der her er foretaget ændringer i ca. 35 pct. af kommunerne med hensyn til daginstitutioner mod godt 40 pct. for skoler og godt 45 pct. for ældreinstitutioner.

Når kommunaldirektørerne selv skal karakterisere de organisatoriske forandringer, viser der sig et tilsvarende billede af, at ældresektorens institutioner har undergået de mest vidtgående forandringer, mens forandringerne i daginstitutioner fortrinsvis har haft karakter af små og gradvise justeringer. På en skala med 4 trin fra gradvise små justeringer til omfattende/vidtgående forandringer placerer 66 pct. af kommunerne ældreinstitutionerne i de to kategorier for de vidtgående forandringer (35 pct. i den mest ekstreme kategori), mens det for daginstitutionerne er omvendt, idet 59 pct. af kommunerne karakteriserer forandringerne som små og gradvise (26 pct. i kategorien med mindst forandring) – og skolerne befinder sig i en midterposition (63 pct. i de to midterste kategorier).

Spørges kommunaldirektørerne til indholdet i forandringerne, tegner der sig et tilsvarende billede, idet forandringerne i ældreinstitutionerne i endnu højere grad vedrører kerneydelserne end i skoler og daginstitutioner. På en skala med 4 trin fra kerne- til periferi-ydelser placerer 41 pct. af kommunerne deres ældresektor i den mest ekstreme kategori for kerneydelser, mens de tilsvarende tal for skoler og daginstitutioner er 22-25 pct. Fælles for alle sektorer er dog, at kun meget få kommuner angiver, at der fortrinsvis er sket forandringer inden for perifere/tillægsydelser.

Samlet set tegner dette et billede af kommunale institutioner under voldsom forandring. Der er således realiteter bag, når man på det kommunale område taler om, at der i disse år er sket meget kraftige organisatoriske ændringer. Det er især ældresektoren, der har nydt bevågenhed i den forstand, at det er her institutionslederne har oplevet de fleste forandringer strukturelt og styringsmæssigt, ligesom det er her de mest vidtgående forandringer er sket – og de har især vedrørt kerneydelserne.

6. Kommunernes styring af institutionerne

I forhold til kommunernes anvendelse af nyere styringsinstrumenter, der lægger op til øget anvendelse af ledelse i institutionerne, giver undersøgelsen muligheder for at tegne et ganske detaljeret billede.

Generelt om mål- og rammestyring samt evaluering

Stort set alle kommuner betjener sig af mål- og rammestyring inden for alle tre institutionsområder. Det stemmer overens med den ovenfor påviste decentrale struktur, hvor ansvaret for økonomi og drift af de kommunale institutioner i meget høj grad er lagt ud til institutionslederne. I 81-82 pct. af kommunerne arbejder institutionerne inden for alle tre sektorer med rammebudgettering – dvs. udmelding af et økonomisk rammebeløb, der frit kan disponeres (evt. undtagen lønposter). En vis variation viser sig med hensyn til at formulere overordnede målsætninger for hver institution. Det er især udbredt i daginstitutioner, hvor overordnede målsætninger findes i 77 pct. af kommunerne, mens det for skolerne gælder 72 pct. af kommunerne og for ældreinstitutionerne ”kun” 64 pct. af kommunerne.

Variationen forsvinder dog på samme tid, som andelen falder, når der spørges, om målsætningerne for de enkelte institutioner er gjort målbare. Det er kun tilfældet i 39-43 pct. af kommunerne, uanset om det er daginstitutioner, skoler eller ældreinstitutioner. Systematisk opfølgning, på om målene nås, findes i lidt færre tilfælde: 35-39 pct. af kommunerne, uanset sektor. Dette er udtryk for, at der endnu i 2003 arbejdes med en høj grad af autonomi i institutionerne, så de selv kan formulere mål, der imidlertid kun i halvdelen af tilfældene er gjort målbare og i endnu færre tilfælde ledsages af en overvågning af, om

målene så også nås. Organisatorisk er det vel udtryk for den særlige organisatoriske situation i de offentlige institutioner. De har lang tradition for professionsstyre og dermed for faglig autonomi. I de senere år er den faglige autonomi så søgt kombineret med nyere ideer om decentral ledelse på en måde, så man er endt i et kompromis. Kompromisset indeholder muligheder for spændinger mellem faglige prioriteringer (i professionen og hos personalet) og ledelsesmæssige prioriteringer. Sådanne spændinger kan konkret vise sig for institutionslederne i form af store udfordringer med hensyn til at forene faglige, ledelsesmæssige og økonomisk-administrative hensyn.

Den måde, kommunerne anvender evalueringer på, svarer nøje til den lave anvendelse af systematisk opfølgning på (mål- og ramme)styringen af institutionerne. Det fremgår af kommunaldirektørernes svar, at kun 26-29 pct. af kommunerne inden for de seneste 2 år har brugt evaluering systematisk over for institutionerne – uanset sektor. Omvendt har 22-29 pct. af kommunerne slet ikke evalueret på de tre områder inden for de seneste to år. Fordelt på sektorer findes den laveste andel kommuner uden evaluering i ældresektoren og den højeste blandt skolerne. Tilbage er knap halvdelen (45-49 pct.) af kommunerne, der nok har gennemført evalueringer, men ikke gjort det systematisk inden for de seneste 2 år. I flertallet af kommunerne bruges evalueringer altså ganske pragmatisk.

Ser man dernæst på, hvilke konsekvenser det seneste evalueringsforløb⁶ af en institution i de tre sektorer har fået i de kommuner, der overhovedet gennemførte evalueringer, fremgår det af tabel 1, at der er tydelig variation mellem sektorerne.

Tabel 1. Kommunaldirektørernes angivelse af seneste evaluerings konsekvenser i de tre sektorer. Pct. af kommuner, der har foretaget evaluering

Evalueringen ...	Daginstitutioner	Skoler	Ældrepleje
... fik ingen nævneværdig indflydelse	14	14	17
... medførte beslutning om uændret fortsættelse	20	22	26
... medførte mindre justering	49	51	30
... medførte en større omlægning	18	12	28
... medførte en nedlæggelse af indsatsen	0	0	0
I alt	100	100	100
N = antal kommuner, der har foretaget evalueringer	51	49	54

Kilde: Egne data.

For *ældreplejen* gælder det, at den seneste evaluering ingen nævneværdig indflydelse har haft i godt 40 pct. af de kommuner, der har gennemført evalueringer, men i den anden ende har hele 28 pct. af de evaluerende kommuner foretaget en større omlægning som følge af den seneste evaluering. For *daginstitutioner og skoler*, har den seneste evaluering derimod fortrinsvis medført mindre justeringer, idet halvdelen af de kommuner, der har gennemført evalueringer, giver dette svar. Ældresektoren adskiller sig altså fra de to andre sektorer ved både at have været genstand for evaluering oftere (trods et generelt lavere antal institutioner i hver kommune), og ved at konsekvenserne af den seneste evaluering samlet set har været tydeligere i retning af enten ikke at foretage ændringer eller at foretage større omlægninger. På den baggrund kan kommunerne i praksis siges at have underkastet ældresektoren en noget tættere styring fra forvaltningen end de to andre sektorer. Det stemmer overens med, at det fremgik ovenfor, at det er i denne sektor, de mest omfattende ændringer er sket i de senere år.

⁶ For at få så præcise og dermed meningsfulde svar som muligt, blev der kun spurgt til konsekvenserne af den senest gennemførte evaluering. Svarene giver således ikke et fuldstændigt billede af de konsekvenser, evalueringer får for institutionerne, men der er dog tale om en klar indikation af, hvilke konsekvenser kommunerne aktuelt er tilbøjelige til at lade evalueringer få for institutionerne.

Det er endvidere muligt at undersøge, om der er forskel på effekten, når kommunerne evaluerer systematisk, og når de ikke gør det jf. tabel 2. Tabellen skal dog tages med forsigtighed, da tallene er små. Systematisk evaluering er nogenlunde lige udbredt i de tre sektorer – halvt så meget som ikke-systematisk evaluering - men de konsekvenser, der er draget af den seneste evaluering, er forskellige i de tre sektorer. I forhold til daginstitutioner har konsekvensen af den seneste evaluering været klart svagere i kommuner med systematisk evaluering af daginstitutioner, end i de kommuner der evaluerer på en ikke-systematisk måde – forskellen peger i samme retning for såvel mindre justeringer (52 pct. mod 44 pct.) som større omlægninger (21 pct. mod 11 pct.). For daginstitutionerne synes ikke-systematisk gennemførte evalueringer altså at få større konsekvenser end systematisk gennemførte evalueringer. Forskellen mellem konsekvenserne af hhv. systematisk og ikke-systematisk anvendelse af evalueringer er imidlertid ikke så stor for skoler og ældrepleje. I den lave ende af skalaen er det karakteristisk, at i kommuner uden systematisk gennemførte evalueringer har den seneste evaluering oftere været uden nævneværdig indflydelse og sjældnere medført en bevidst beslutning om uændret videreførelse end i kommuner med systematiske evalueringer. Tallene antyder således, at systematisk evaluering snarere giver kommunerne en stærkere bevidsthed om, at de eksisterende institutioner kan og bør fortsætte uændret end at medføre en tendens til at ændre institutionerne. Det er et lidt overraskende resultat, al den stund man må forvente, at en ikke-systematisk evaluering ofte iværksættes, fordi der er opstået diskussion om effekten af en given aktivitet. Det peger på, at evalueringer i sådanne tilfælde både kan bruges som ”lynafleder” for kritik og som et ledelsesredskab.

Tabel 2. Kommunaldirektørernes angivelse af seneste evaluerings konsekvenser i de tre sektorer. Pct. af kommuner, der har foretaget evaluering, hhv. systematisk og ikke-systematisk.

Evalueringen...	Daginstitutioner		Skoler		Ældrepleje	
	systematisk	ikke-systematisk	systematisk	ikke-systematisk	systematisk	ikke-systematisk
... fik ingen nævneværdig indflydelse	17	12	12	16	10	21
... medførte beslutning om uændret fortsættelse	28	15	29	19	35	21
... medførte mindre justering	44	52	47	53	25	32
... medførte en større omlægning	11	21	12	13	30	27
I alt	100	100	100	100	100	100
N = antal kommuner, der har foretaget evalueringer	18	33	17	32	20	34

Kilde: Egne data.

Anvendelsen af seks styringsmekanismer

I undersøgelsen sondres der mellem seks forskellige styringsmekanismer, forvaltningen kan anvende over for institutionerne i de tre sektorer. De nyder forskellig udbredelse i kommunerne og i de enkelte sektorer. I tabel 3 fremgår de forskellige styringsmekanismers udbredelse i de enkelte sektorer.

Det fremgår for det første, at kommunerne anvender typerne meget uens. To typer af styringsmekanismer er tydeligt mindre udbredte end de øvrige. Den ene er hierarki, den traditionelle styringsmetode inden for offentlig forvaltning. Den benyttes ikke længere over for institutionerne i 14-16 pct. af kommunerne på tværs af sektorer. Den anden styringsmekanisme, der nyder relativt ringe udbredelse, er det nyere styringsmiddel, som er mest økonomisk orienteret og har den mest bindende form: kontraktstyring. Kontraktstyring anvendes udtrykkeligt *ikke* i 37-43 pct. af kommunerne, uanset sektor. Begge iagttagelser er interessante fra en analytisk vinkel. Der synes at være tale om to modsatrettede udviklingstræk: det klassiske hierarkis tilbagegang stemmer overens med den øgede brug af decentral ledelse, som blev nævnt ovenfor, men hierarkiets rolle er dog langt fra udspillet – det anvendes fortsat i omkring 85 pct. af kommunerne. På samme tid synes kontraktstyring på vej ind – bl.a. som erstatning for hierarkiet - men udbredelsen er langt mindre end for de øvrige nye styringsmekanismer. Hierarkiet synes altså modstandsdygtigt over for de nye organisatoriske styringsmekanismer, på samme tid som den mest bindende og økonomisk orienterede af de nye styringsmekanismer ikke vinder nær så meget frem som de øvrige nye styringsmekanismer. Det er således de mere bløde styringsmekanismer, der har rødder i organisationsteori, snarere end i forvaltningsteori eller økonomisk teori, der har vundet udbredelse i forbindelse med kommunernes styring af deres institutioner i de senere år.

Tabel 3. Kommunaldirektørenes angivelser af, i hvilket omfang kommunen anvender forskellige styringsmekanismer over for institutionslederne. Pct. af alle kommuner.

	Daginstitutioner	Skoler	Ældrepleje
Hierarki			
<i>benyttes ikke</i>	16	14	15
meget lille	29	27	27
lille	23	18	16
nogen	37	33	44
stor	11	21	13
meget stor	0	2	0
	100	100	100
Mål- og rammestyring			
<i>benyttes ikke</i>	7	7	7
meget lille	5	6	6
lille	3	4	9
nogen	25	25	24
stor	46	44	46
meget stor	21	21	16
	100	100	100
Kvalitets/evalueringsledelse			
<i>benyttes ikke</i>	7	4	5
meget lille	15	15	8
lille	18	15	17
nogen	49	50	30
stor	15	16	38
meget stor	3	4	8
	100	100	100
Kontraktstyring			
<i>benyttes ikke</i>	41	43	37
meget lille	20	25	14
lille	17	13	14
nogen	24	23	30
stor	20	23	23
meget stor	20	18	19
	100	100	100
Værdibaseret ledelse			
<i>benyttes ikke</i>	8	7	8
meget lille	5	8	2
lille	12	10	17
nogen	32	28	36
stor	32	40	32
meget stor	19	13	14
	100	100	100
Feedback på virksomhedsplaner			
<i>benyttes ikke</i>	3	4	11
meget lille	4	3	13
lille	10	13	15
nogen	49	42	39
stor	25	29	27
meget stor	11	13	7
	100	100	100

Kilde: Egne data.

Note: Kategorien 'benyttes ikke' indgår ikke i sammentællingerne.

Selvom hierarki og kontraktstyring anvendes mindre end de andre styringsmekanismer, fremgår det også tydeligt af tabellen, at langt hovedparten af kommunerne må anvende de i princippet væsensforskellige styringsmekanismer på samme tid inden for alle sektorer. På den ene side er dette udtryk for en vis konsekvens: hovedparten af kommunerne anvender samme styringsmekanisme i alle tre sektorer. Andelen er 88-95 pct. for de ”blødere” styringsmekanismer: mål- og rammestyling, kvalitets- og evalueringstyring, værdibaseret ledelse samt feedback på virksomhedsplaner. For de to ”hårdere” styringsmekanismer er andelen af kommuner, der bruger dem i alle sektorer lavere – for hierarki 75 pct. og for kontraktstyring knap 55 pct. På den anden side indebærer de høje andele, at de forskellige styringsmekanismer anvendes på én gang og parallelt i alle sektorer. Det peger på, at kommunernes styring ikke følger bestemte og entydige ledelsesmodeller på en konsekvent måde. Tværtimod synes offentlig ledelse stadig at være i støbeskeen, hvilket kan give anledning til megen usikkerhed hos både forvaltninger, institutioner og politikere. Usikkerheden kan både gå på, hvilke ledelsesprincipper der *bør* gælde, og hvilke ledelsesprincipper der *i daglig praksis gælder* i forhold til institutionerne.

I forhold til at afklare noget af uklarheden om styringsmekanismer og ledelsesprincipper viser tabel 3 for det andet, hvilken vægt eller betydning de enkelte styringsmekanismer generelt tillægges i kommunernes styring. Her viser der sig en række forskelle. Samlet set benyttes hierarkiet stadig i de fleste kommuner, men den betydning hierarkiet tillægges, er kun sjældent stor/meget stor. Derimod tillægges hhv. mål- og rammestyling samt værdibaseret ledelse størst betydning blandt de kommuner, der anvender dem. Kvalitets-/evalueringstyring, kontraktstyring samt styring via feedback på virksomhedsplaner indtager en midterposition. De mest ”bløde” af styringsmekanismerne tillægges altså størst betydning i kommunernes styringsmekanismer over for institutionerne på bekostning af mere veldefinerede og ”hårdere” styringsmekanismer såvel som den klassiske styring via hierarki.

Tabel 3 viser for det tredje en vis variation, i den betydning de forskellige styringsmekanismer tillægges i de tre sektorer. Hierarki benyttes i mindre omfang i forhold til daginstitutioner og ældreinstitutioner end til skoler (hvor særligt mange kommuner (21 + 2 pct.) ligefrem benytter hierarki i ”stort”/”meget stort” omfang). Mål- og rammestyling tillægges omtrent samme store betydning i de tre sektorer, mens kvalitets- og evalueringstyring er særligt betydningsfuld i forhold til ældreinstitutioner, og værdibaseret ledelse tillægges særligt stor betydning i forhold til daginstitutioner og skoler. Kontraktstyring tillægges lidt mindre betydning i forhold til daginstitutioner og skoler end i forhold til ældreinstitutioner. Endelig bruges feedback på virksomhedsplaner i relativt mindre grad i forhold til ældreinstitutioner end til folkeskoler og daginstitutioner.

Der tegner sig således ikke nogle klare og åbenlyse forskelle i anvendelsen af styringsmekanismer i kommunernes styring af de tre sektorer. *Folkeskolerne* er i relativt høj grad styret via hierarki, værdibaseret ledelse og feedback på virksomhedsplaner. Det er tre styringssystemer, der i hvert fald teoretisk ikke umiddelbart forekommer lette at forene. Derimod synes det at være relativt entydigt, at kvalitets- og evalueringstyring spiller en relativt stor rolle for styringen af *ældreinstitutioner*.

Ledelsespolitik?

I forbindelse med anvendelsen af de forskellige styringsmekanismer og de forskellige krav de måtte stille til ledelse, blev kommunerne spurgt om, hvorvidt de havde en ledelsespolitik. 70 pct. af kommunerne svarede, at de har en ledelsespolitik, et ledelsesgrundlag eller lignende, der er fælles for hele kommunen. Går man længere ned i ledeshierarkiet, er der imidlertid kun få kommuner, hvor dette er fulgt systematisk op med fælles ledelsespolitikker i alle sektorer (8 pct. af kommunerne) og i alle institutioner (4 pct. af kommunerne). I godt 20 pct. af kommunerne har enkelte sektorer selv formuleret

ledelsespolitikker – lidt oftere blandt daginstitutioner og skoler end blandt ældreinstitutioner. I en tilsvarende andel af kommunerne har enkelte institutioner formuleret deres egen ledelsespolitik. Ledelsespolitikken er altså ganske generelt formuleret.

Spørger man dernæst til, om kommunerne anvender særlige incitamenter i forhold til sine institutionsledere, er svaret benægtende i omkring halvdelen af tilfældene. De kommuner, der anvender incitamenter, bruger som regel både løn og uddannelse (30 pct.), mens 7 pct. bruger enten løn eller uddannelse. Derudover nævnes forskellige former for evaluering, ledervurdering og medinddragelse i projekter som incitamenter. Moderne ledelse er et relativt nyt element i kommunerne, og det er således kun halvdelen af kommunerne, der anvender særlige incitamentsstrukturer ud over den indplacering i lønsystemet, der forbindes med positionen som institutionsleder samt evt. særlige, individuelle kvalifikationer. Fordelingen på de to typer af incitamenter påkalder sig også interesse, i og med uddannelse i den offentlige sektor nogle gange snarere har været brugt som belønning end som middel til at forbedre kvalifikationerne hos svage medarbejdere. For så vidt institutionslederne har adgang til incitamenter i deres ledelse, omfatter de altså oftest en kombination af løn og uddannelse. Det er imidlertid ikke muligt at sige, om den tilbudte uddannelse danner grundlag for højere løn, eller om løn og uddannelse indgår på lige fod. Hvis højere løn betinges af uddannelse snarere end af præstationer, stemmer systemet ikke overens med økonomiske teorier om incitamentsstrukturer, men kan måske snarere opfattes som en tilpasning til de klassiske måder at fordele personalegoder på i den offentlige sektor.

7. Sammenhænge mellem kommunernes egenskaber og deres styring af institutionerne

Ovenfor er det beskrevet, hvordan et repræsentativt udsnit af danske kommuner selv vil beskrive deres styring af de store brugertunge institutionsområder: daginstitutioner, folkeskoler og ældrepleje. Der er peget på nogle generelle træk i retning af høj grad af decentralisering og introduktion af flere forskellige styringsmekanismer – fortrinsvis i den ”bløde” ende. Desuden er der peget på nogle enkelte forskelle og mere omfattende ligheder mellem de tre sektorer. Spørgsmålet er imidlertid, om der bag disse generelle træk ligger nogle andre træk, der kan bidrage til at forklare den variation mellem kommunerne, der trods alt fremgår. I det følgende undersøges det, i hvilket omfang variationen i kommunernes styring af institutionerne kan forklares med dels nogle ydre kendetegn (kommunernes indbyggertal og borgmestrenes partitilhør), og dels nogle indre kendetegn ved kommunernes styrings- og ledelsesforhold.

Hvad først angår de ydre kendetegn, viser det sig, at der kun er svag og ikke systematisk sammenhæng mellem kommunaldirektørernes svar og størrelsen af den kommune, de repræsenterer. Et af de få steder, hvor der er statistisk signifikant sammenhæng, er ledelsesrum i daginstitutioner. Sammenhængen er imidlertid ikke systematisk, idet daginstitutionernes ledelsesrum især er ”meget stort” i store kommuner (50.000 indbyggere og mere), mens det især er ”stort” i små kommuner (indtil 25.000 indbyggere) og ”mellemostort” i de mellemstore kommuner. Dertil kommer, at der ikke findes en tilsvarende variation for ledelsesrummet inden for skoler og ældrepleje, hvilket svækker kommunestørrelse som forklaring. En lidt mere systematisk tendens gælder tilstedeværelsen af målbare målsætninger, som især findes i kommuner med mindst 15.000 indbyggere på såvel skole- som ældreområdet, mens systematisk opfølgning på målsætninger kun findes på ældreområdet og især i kommuner med mindst 25.000 indbyggere.

Der er også kun sporadisk sammenhæng mellem kommunaldirektørernes svar og borgmestrenes tilhør til et politisk parti. Det gælder dog, at der er signifikant flere kommuner med målbare målsætninger på

skole- og ældreområdet i kommuner, hvor borgmesteren i 2004, 2002 og 1998 kom fra enten Socialdemokratiet eller Konservative end i kommuner styret af Venstre og lokallister. Når forbindelsen kan knyttes tilbage til valgperioden, der startede i 1998, tyder det på en vis årsagssammenhæng mellem borgmesterens partifarve og kommunens styring. En anden systematisk og statistisk signifikant sammenhæng er, at der under borgmestere fra Socialdemokraterne og Venstre er signifikant flere kommuner med en formuleret kommunal ledelsespolitik end under borgmestere fra Konservative og lokallister såvel i 2004, som i 2002 og 1994.

I forhold til denne undersøgelses variable om kommunernes styring af institutionerne via hierarki, værdibaseret ledelse, kontrakter o. lign. er det værd at bemærke, at der *ikke* er nogen systematisk sammenhæng mellem kommunernes ydre kendetegn og anvendelsen af de forskellige styringsformer over for institutionerne. Der er således ingen sammenhæng mellem på den ene side styringsformerne og på den anden side kommunestørrelse eller borgmesterens partifarve. Kommunernes styring af institutionerne kan således ikke umiddelbart forklares med ydre kendetegn knyttet til funktionelle forhold som kommunestørrelse eller knyttet til politisk-ideologiske forhold med relation til borgmesterens politiske baggrund over tid. Der må søges andre forklaringer.

Søges forklaringen i kommunernes indre kendetegn, er de beskrevet i en undersøgelse af kommunernes organisation og ledelse, som Kommunernes Landsforenings Konsulenttjeneste gennemførte i 1997 i samtlige danske kommuner sammen med Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet (jf. Ejersbo & Greve 2003). På den baggrund har det været muligt at sammenføre informationerne fra 1997-undersøgelsen om de 74 kommuner, der indgår i denne undersøgelse, direkte med informationerne fra den her gennemførte analyse.⁷

Ejersbo og Greve (2003) etablerer 7 skalaer for organisatoriske forandringer. To skalaer måler det samme, som måles i undersøgelsen fra efteråret 2003: anvendelsen af forskellige økonomiske rammer i den decentrale styring af kommunens institutioner samt brugen af konkrete styringsværktøjer i forhold til institutionerne. Fire skalaer måler nogle variable, der fokuserer på arbejdsvilkårene for hhv. forvaltning og politikere – dvs. forhold, der ikke er inddraget i 2003-undersøgelsen. De forvaltningsorienterede forhold omfatter a) anvendelsen af styringsredskaber inden for de enkelte forvaltninger/afdelinger på rådhuset og b) ændringer i forvaltningernes antal eller opgavefordeling. De politikerorienterede variable er a) antallet af områder, hvor politikerne har nedskrevet nogle overordnede målsætninger og b) ændringer i de politiske udvalgs antal og opgavefordeling.⁸ Ved at inddrage disse mål i undersøgelsen fra 2003 opnås dels en historisk dimension – en undersøgelse af om kommunernes styring af institutionerne i 2003 kan forklares med styringsforholdene i 1997 - og dels en forvaltningsmæssig dimension – om anvendelse af bestemte typer af organisatoriske innovationer i kommunerne hænger sammen med deres anvendelse af bestemte styringsmekanismer over for institutionerne.

⁷ Undersøgelsen er baseret på spørgeskemaer sendt til ledelsen i samtlige kommuner og er således direkte sammenlignelig med den her foretagne undersøgelse. Svarprocenten var 87 pct. Vi er Kommunernes Landsforenings Konsulenttjeneste og Niels Ejersbo megen tak skyldig for at have fået adgang til det primære datamateriale. På den måde har det været muligt at flette primærdata fra de to undersøgelser sammen, så resultaterne fra 1997-undersøgelsen kunne bruges direkte på de nye data.

⁸ Alle variablerne er delt i to, så kommunerne enten kan fastholde den traditionelle position ved at karakterisere sig på nogle af følgende måder: detaljeret økonomistyring, ingen brug af styringsværktøjer i institutioner eller i forvaltningen, uændret antal forvaltninger eller politiske udvalg samt evt. ingen nedskrevne politiske mål. Omvendt kan en kommune være innovativ, hvis den nøjes med få økonomiske rammer, anvender styringsredskaber i institutioner og forvaltning samt har ændret på antallet af forvaltninger eller politiske udvalg og arbejder med mange nedskrevne politiske mål. På grundlag heraf konstruerer Ejersbo og Greve (2003) et index for organisatorisk innovation, hvor en kommune anses for innovativ, hvis den har gennemført ændringer inden for fem af de seks variable.

Analysen viser, at der findes en række sammenhænge mellem den decentrale styring af institutionerne i 1997 og i 2003. De kommuner, der var i gang med at anvende decentrale styringsværktøjer i 1997, anvender dem også i 2003. Imidlertid er der forskel, med hensyn til hvor omfattende sammenhængene er for de to 1997-variable. Anvendelsen af den traditionelle, tætte økonomiske styring gennem 3 eller flere økonomiske rammer i institutionernes budgetter forklarer ikke meget, idet sammenhængene er sporadiske. På den ene side hænger denne form for styring netop ikke sammen med tilstedeværelsen af en overordnet ledelsespolitik og med gennemførelsen af organisatoriske ændringer på ældreområdet, mens det på den anden side hænger positivt sammen med formuleringen af overordnede mål i daginstitutioner.

Anvendelse af overordnede mål, kvalitetsmål, virksomhedsplaner m.v. som styringsredskaber over for institutionerne i 1997 hænger derimod tættere sammen med en række forhold på institutionerne i 2003. Jo større anvendelse af styringsredskaber i 1997, des større anvendelse i 2003 – især af målbare målsætninger og systematisk opfølgning på målsætninger - og det gælder i alle sektorer. Tilsvarende formuleres der systematisk flere ledelsespolitikker for daginstitutioner og skoler, hvis kommunen brugte sådanne redskaber i 1997. På den ene side kan man karakterisere disse sammenhænge som selvfølgelige – at når man én gang (i 1997) har indført reformer inden for økonomistyring og målformulering, så findes de også senere (i 2003). På den anden side er det karakteristisk, at sammenhængene er noget mere spredte og langt fra så systematiske, som man kunne forvente. Som det fremgår af tabel 4a, er der således i praksis kun omkring 50 pct. sandsynlighed for, at en kommune, der brugte mange nye styringsformer over for institutionerne i 1997, i 2003 har målbare målsætninger og følger dem op systematisk. Omvendt viser tabel 4b, at over 70 pct. af de kommuner, der i 2003 anvendte målbare målsætninger og fulgte dem op systematisk, allerede i 1997 brugte mange styringsredskaber. Der har således udkrystalliseret sig en kerne på ca. halvdelen af de kommuner, der brugte nye styringsredskaber i institutionerne i 1997, der også anvender dem i 2003, mens der har været ganske ringe tilgang til denne kerne i perioden 1997-2003.

Tabel 4. Kommuner, der anvendte målbare målsætninger i institutioner på daginstitution-, skole- og ældreområdet 2003 fordelt på anvendelsen af styringsredskaber på institutionsniveau i 1997.

- a) Andel kommuner, der i 2003 anvender målbare målsætninger som funktion af antallet af styringsredskaber i 1997. Fordelt på institutionstyper 2003. Pct.

Antal styringsredskaber 1997	Daginstitutioner	Skoler	Ældrepleje	I alt
0-2	30	23	30	100
3-	52	50	52	100
Statistisk signifikans (Chi-test)	0,000	0,000	0,001	N=74

Kilde: Egne data.

- b) Andel kommuner, der i 2003 anvender målbare målsætninger, og deres forudsætninger i anvendelsen af styringsredskaber i 1997. Fordelt på institutionstyper 2003. Pct.

Antal styringsredskaber 1997	Daginstitutioner	Skoler	Ældrepleje	
0-2	28	24	28	
3-	72	76	72	
I alt	100	100	100	N=74

Kilde: Egne data.

Hvad angår de to typer forvaltningsmæssige ændringer i 1997, har de en meget forskellig forklaringskraft. Ændringer i antallet af forvaltninger kan slet ikke bidrage med forklaringer på kommunernes styring af institutionerne – bl.a. fordi der kun er få, der har gennemført væsentlige ændringer. Anvendelsen af målsætninger, virksomhedsplaner, evalueringer og effektivitetsmålinger i forhold til kommunens *forvaltninger og afdelinger* i 1997 kan derimod yde væsentlige forklaringsbidrag. Der består mange, statistisk højsignifikante og systematiske sammenhænge med styringen af kommunernes institutioner inden for alle tre sektorer i 2003. Der synes således at ske en vis udbredelse af styringsmetoder fra forvaltningerne til institutionerne i perioden 1997-2003. Sammenhængen er så stærk og systematisk, at anvendelsen af 2 eller flere styringsredskaber i 1997 med 95 pct. sandsynlighed kan forklare anvendelsen af en række organisatoriske styringsredskaber over for institutionerne i 2003 i forhold til alle tre sektorer. Det gælder anvendelsen i 2003 af målbare målsætninger over for institutionerne (se tabel 5) og systematisk opfølgning af dem, anvendelsen af systematisk evaluering (se tabel 6) samt tilstedeværelsen af en ledelsespolitik eller lignende. Sammenlignes tabel 5a og 5b med hhv. tabel 4a og 4b fremgår det, at der, i forhold til anvendelsen af styringsredskaber over for forvaltninger og afdelinger, ikke har udskilt sig en stabil kerne af kommuner, der fokuserer på målbare målsætninger i institutionerne.

Tabel 5. Kommuner, der anvendte målbare målsætninger i institutioner på daginstitution-, skole- og ældreområdet 2003 fordelt på anvendelsen af styringsredskaber på forvaltnings- og afdelingsniveau i 1997.

- a) Andel kommuner, der i 2003 anvender målbare målsætninger som funktion af antallet af styringsredskaber i 1997. Fordelt på institutionstyper 2003. Pct.

Antal styringsredskaber 1997	Daginstitutioner	Skoler	Ældrepleje	I alt
1	23	21	26	100
2-	71	65	68	100
Statistisk signifikans (Chi-test)	0,000	0,000	0,000	N=74

Kilde: Egne data.

- b) Andel kommuner, der i 2003 anvender målbare målsætninger, og deres forudsætninger i anvendelsen af styringsredskaber i 1997. Fordelt på institutionstyper 2003. Pct.

Antal styringsredskaber 1997	Daginstitutioner	Skoler	Ældrepleje	
1	31	31	34	
2	69	69	66	
I alt	100	100	100	N=74

Kilde: Egne data.

Tabel 6. Kommuner, der i 2003 har gennemført systematiske evalueringer inden for de seneste to år fordelt på anvendelsen af styringsredskaber på forvaltnings- og afdelingsniveau i 1997. Andel kommuner, der i 2003 anvendte systematisk evaluering som funktion af antallet af styringsredskaber i 1997. Fordelt på institutionstyper 2003. Pct.

Antal styringsredskaber 1997	Daginstitutioner	Skoler	Ældrepleje	I alt
1	19	21	21	100
2-	36	33	40	100
Statistisk signifikans (Chi-test)	0,029	0,028	0,067	N=74

Kilde: Egne data.

Dertil kommer, at kommuner med 2 eller flere styringsredskaber i 1997 oftere anvender incitamentsstrukturer, der omfatter andet end løn og uddannelse – dvs. bl.a. evaluering og indflydelse. Endelig er der en sammenhæng mellem at anvende mål- og rammestyring i mindst to af de tre sektorer i 2003 og så at have anvendt flere styringsredskaber vedr. målsætninger i forvaltningen i 1997. Men det er også den eneste af de nævnte styringsmekanismer, der hænger systematisk sammen med kommunernes interne forhold i 1997.

Med hensyn til de politikerorienterede variable er sammenhængene atter utydelige. Der er enkelte og usystematiske sammenhænge mellem ændringer i antallet af udvalg i 1997 og kommunernes styring af institutionerne i 2003. Der er flere og statistisk signifikante sammenhænge med en variabel, der måler, om kommunerne i 1997 havde nedskrevne politiske målsætninger på 8 eller flere områder. Her er problemet imidlertid, at gruppen med 8 eller flere nedskrevne politiske målsætninger kun omfatter 11 af de 74 kommuner. De statistiske mål bliver meget sårbare, når 11 kommuner skal fordeles på 2 svarmuligheder. Sammenhængene gælder en række af de forhold, der tidligere har været nævnt. Således er der sammenhæng mellem på den ene side at have færre end 8 nedskrevne politiske målsætninger i 1997, og så at hver institution har overordnede mål i alle tre sektorer i 2003. Sammenhængen er altså, at når politikerne i 1997 kun har nedskrevet få politiske mål, så har man i 2003 krævet, at institutionerne selv formulerede mål for deres aktiviteter. På grund af det lave antal kommuner med mange nedskrevne mål kan den dog ikke tillægges afgørende betydning i karakteristikken af kommunerne.

Den sidste af Ejersbo og Greves (2003) variable sammenfatter de foregående seks i et index for innovativ adfærd, hvor kommunerne anses for at være innovative, hvis de har afprøvet nye ledelsesformer på fem af de nævnte seks variable. Her er der en række stærke, statistiske sammenhænge, men de svækkes af, at der blandt de 74 kommuner i 2003-undersøgelsen kun findes i alt ni innovative kommuner. Det er alt andet lige overraskende, når vi med tilføjelsen af seks kommuner, der på forhånd blev anset for særligt innovative, havde søgt at sikre os, at denne gruppe blev stor nok til statistisk analyse. Der er to sammenhænge, der omfatter såvel daginstitutioner som skoler og ældreinstitutioner. De består i, at de kommuner, der var innovative i 1997, i særlig grad har formuleret målbare målsætninger og foretaget ændringer i institutionernes ledelse i 2003.

Når det viser sig, at de interne forhold – især organiseringen af forvaltningen i 1997 – kan forklare styringen af institutionerne i 2003, er det interessant, at Ejersbo (personlig kommunikation juni 2004) ikke var i stand til at bruge disse forklaringer på kommunernes adfærd i 1997. Det peger på den tolkning, at det tager tid for en ny organisatorisk strategi at slå igennem i kommunernes adfærd. Denne konklusion stemmer overens med en tidligere undersøgelse af danske kommuners organisatoriske innovationer på ældreområdet, der konkluderes med, at kommuner, der har været innovatorer på én organisationsændring inden for ældreområdet, har en større tilbøjelighed til at gennemføre andre organisationsændringer på ældreområdet (Gregersen 1999: 131-133). Dertil kan så føjes i forhold til denne undersøgelse, at det dog, selv for så relativt enkle styringsredskaber som målformulering, langt fra er sikkert, at brugen af det i forvaltningen af sig selv medfører øget udbredelse til kommunens institutioner.

Sammenfattende er der i forsøget på at finde sammenhænge mellem kommunernes kendetegn og den måde, de styrer institutionerne på, arbejdet med hhv. eksterne og interne typer af variable. Blandt de eksterne variable kunne kommunestørrelse IKKE give systematiske forklaringer på forskelle i styringen af institutionerne. Borgmestrenes partifarve målt over flere perioder kunne forklare enkelte forhold vedr. målsætning og ledelsespolitik, hvor kommuner med borgmestre fra hhv. Socialdemokrater/Konservative oftere havde målbare målsætninger og Socialdemokrater/Venstre oftere

havde en kommunal ledelsespolitik end andre. Det er dog samtidig værd at bemærke, at hverken kommunestørrelse eller borgmesterens partifarve har betydning for kommunernes anvendelse af hierarki, værdibaseret ledelse, kontraktstyring eller andre styringsmekanismer over for institutionerne.

De interne variable sammenligner situationen i 1997 med situationen i 2003. Her viser der sig nogle sammenhænge mellem indførelsen af decentrale styringsredskaber i institutionerne i 1997 og 2003, men dog kun på den måde, at der udkrystalliserer sig en relativt hård kerne blandt de kommuner, der indførte decentral styring i 1997, som fortsat har det i 2003, mens der har været ringe tilgang af nye kommuner til denne kerne. Mest systematisk forklaringskraft udgår fra den variabel, der måler forvaltningernes *egen* anvendelse af styringsredskaber i 1997. Den kan således forklare anvendelsen af en række styringsredskaber i forhold til institutionerne i 2003 og inden for alle tre institutionsområder. Det peger på, at der sker en vis udbredelse af styringsformerne til andre områder, når de først er blevet afprøvet i forvaltningerne.

Der kan også påvises en sammenhæng mellem, at politikerne ikke har formuleret så mange politiske mål, og at institutionerne er blevet bedt om at gøre det, men sammenhængen omfatter så få kommuner, at den knap nok kan tillægges statistisk betydning. Der er endelig også påvist en sammenhæng mellem graden af innovation i 1997 og formulering af målbare målsætninger samt ændret institutionsledelse, men her omfatter sammenhængen så få kommuner, at den næppe kan tillægges statistisk betydning. Alt i alt peger undersøgelsen altså på, at de kommunale forvaltningers egen interesse for selv at tage nyere ledelsesinstrumenter i brug, har direkte betydning for, om de også bliver brugt i forhold til institutionerne.

8. Konklusion

Rapporten blev indledt med en række ledespørgsmål til denne første repræsentative undersøgelse af danske kommuners styring af institutioner på de tre store områder med nær kontakt til store andele af borgerne. Den kan nu konkluderes med at samle svarene på disse spørgsmål, der samtidig danner udgangspunkt for projektets anden del: analysen af institutionsledere i danske kommuner.

Det første spørgsmål drejede sig om udbredelsen af decentral styring i kommunerne. Her er der et entydigt svar. For det første er der kun kort afstand mellem institutionerne og kommunernes topledelse – aldrig mere end i alt fire ledelseslag og ganske ofte kun to, så institutionslederne har direkte adgang til kommunens direktion. I overensstemmelse hermed opfattes institutionerne i høj grad som selvstændige virksomheder, der er overladt et stort ledelsesmæssigt råderum. Der er kort sagt en betydelig ledelsesopgave for de danske institutionsledere.

Dernæst blev der spurgt til, om der var sket store organisatoriske forandringer i kommunerne, som kunne have øget ledelsesopgavens kompleksitet. Også her er svaret entydigt bekræftende: Kommunaldirektørerne melder, at der er sket ganske omfattende forandringer i de kommunale institutioner inden for de seneste år, som de forventer, institutionslederne finder væsentlige. Der er især sket strukturelle, styringsmæssige eller ledelsesmæssige ændringer i ældresektoren, hvor 80 pct. af kommunerne har oplevet organisatoriske ændringer. Ældreinstitutionerne har også oplevet de mest vidtgående forandringer, mens skoler og daginstitutioner i højere grad har oplevet mindre og gradvise forandringer. Uanset sektoren vedrører forandringerne især kerneydelserne.

Kommunerne styrer i almindelighed institutionerne pragmatisk. Den stærkt decentrale struktur udmøntes i en omfattende anvendelse af mål- og rammestyring, der dog ikke ledsages af systematiske kontrolforanstaltninger fra kommunen i form af formulering af og opfølgning på målbare mål – og kun

relativt sjældent omsættes i systematiske evalueringer. Det indikeres i øvrigt, at de evalueringer, der gennemføres, kun sjældent leder til større organisatoriske ændringer, og at ændringerne især er koncentreret i ældresektoren. Det klassiske hierarki som en "hård" styringsmekanisme er ikke forsvundet, men dets betydning vurderes som lav. Det svækkede hierarki er ikke afløst af andre "hårde" styringsmekanismer, idet den hårdeste udgave, kontraktstyring, nyder mindst udbredelse og kun findes i omkring 60 pct. af kommunerne, uanset sektor. Omvendt har de "blødere" styringsmekanismer, i form af den oven for nævnte pragmatiske form for mål- og rammestyring samt værdibaseret ledelse, kvalitets- og evalueringstyring samt feedback på virksomhedsplaner, vundet udbredelse i næsten alle kommuner. En mulig tolkning heraf er, at de "bløde" styringsmekanismer passer bedre sammen med den faglige autonomi, som hidtil har præget de kommunale institutioner. Kommunerne anvender i vid udstrækning de forskellige styringsmekanismer konsekvent i alle sektorer. Men kommunerne har ikke valgt én eller nogle få styringsmekanismer – tværtimod anvendes næsten alle mekanismer parallelt. Det kan let føre til uklarhed om ledelsesopgavernes indhold, og hvordan ledelsen tænkes udført i praksis – hos både politikere, forvaltninger og institutionsledere.

Spørgsmålet om systematiske forskelle mellem sektorerne kan også besvares relativt klart. Der er ikke store forskelle. Ledelsesopgaven forekommer noget vanskeligere i ældreinstitutioner, fordi de har været noget mere i fokus med hensyn til organisatoriske og ledelsesmæssige ændringer og er også underlagt en noget stærkere styring fra forvaltningen end skoler og daginstitutioner. I overensstemmelse hermed er det ret entydigt, at kvalitets- og evalueringstyring spiller en relativt stor rolle for kommunernes styring af ældreinstitutionerne. Derudover kan der spores en lidt større anvendelse af såvel hierarki som værdibaseret ledelse og feedback på virksomhedsplaner på skoleområdet – hvilket antyder særlige ledelsesmæssige problemer, da det er tre styringssystemer, der, i hvert fald i teorien, ikke umiddelbart forekommer lette at forene.

Hvad endelig angår det sidste spørgsmål, om hvorvidt kommunestørrelse, farven på den politiske ledelse eller kommunens ledelsesstrategier medfører forskellige styringsmekanismer – er der ikke helt klare svar. Ydre forhold som kommunestørrelse spiller ikke en rolle for styringen af institutionerne, mens borgmesterens politiske farve – målt over flere valgperioder – synes at spille en vis rolle for, hvor stærk kontrollen er med institutionerne. Under socialdemokratiske borgmestre er der fokus på både målbare mål og ledelsesgrundlag, mens der alene er sammenhæng mellem konservative borgmestre og målbare målformuleringer, og Venstre-borgmestre kun viser sammenhæng med tilstedeværelsen af et ledelsesgrundlag. Indre kendetegn om organisatoriske forhold i 1997 synes imidlertid at have en vis betydning. Indførelsen af decentrale styringsredskaber i institutionerne i 1997 hænger sammen med tilstedeværelsen af de samme redskaber i 2003, men kun for en mindre kerne af kommuner, der ikke har oplevet videre tilgang. Mest systematisk forklaringskraft udgår fra den variabel, der måler forvaltningernes *egen* anvendelse af styringsredskaber i 1997. Det peger på, at der sker en vis udbredelse af styringsformerne til andre områder, når de først er blevet afprøvet i forvaltningerne. Der kan også påvises andre sammenhænge for grupper af kommuner, der er så små, at det er betænkeligt at analysere dem statistisk. Alt i alt peger undersøgelsen altså på, at de kommunale forvaltningers egen interesse for selv at tage nyere ledelsesinstrumenter i brug har direkte betydning for, om de også bliver brugt i forhold til institutionerne.

Undersøgelsen dokumenterer således alt i alt, at kommunerne stiller store ledelsesmæssige krav til institutionerne på de store brugerorienterede områder. Hierarkiet er under afvikling, og der er ikke sat klare alternativer i stedet, idet kommunerne snarere styrer institutionerne pragmatisk og under anvendelse af en lang række forskellige og ikke nødvendigvis forenelige styringsmekanismer. Samtidig kompliceres ledelsesopgaven af, at der i de senere år er sket omfattende ændringer af såvel organisatorisk som styringsmæssig art, som omfatter institutionernes kerneydelser. Dette gælder ikke mindst på

ældreområdet. Der er således al mulig grund til at undersøge, hvordan institutionslederne reagerer på disse meget komplekse arbejdsforhold.

Litteratur

Dahler-Larsen, Peter (2002): *Evaluering kortlagt*. Århus: Systime

Dahler-Larsen, Peter (ed.) (2002): *Social Bonds to City Hall. How Appointed Managers Enter, Experience, and Leave Their Jobs in Western Local Government*. Odense: Odense University Press.

Dahler-Larsen, Peter og Niels Ejersbo (2003): *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.

Ejersbo, Niels et al. (1998): "The Danish Local Government CEO: From Town Clerk to City Manager", pp. 97-112 in Kurt Klaudi Klausen and Annick Magnier (eds.). *The Anonymous Leader. Appointed CEO's in Western Local Government*. Odense: Odense University Press.

Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2003): "Internal contracting in local government – performance contracting". Paper presented at the XII Nordic Conference on Local Government Research, University of Gothenburg, 28-30th Nov. 2003.

Gregersen, Ole (1999): *Kommuner i front – organisationsudvikling blandt kommunale socialforvaltninger*. København: Socialforskningsinstituttets udgivelser 99:13.

Hedegaard, Charlotte og Mads Rieper (1994): *Det kommunale lederskab. Udvælgelse af stikprøver*. Odense: Odense Universitet: Kommunalpolitiske studier nr. 3/1994.

Kurt Klaudi Klausen (2004): "Strategisk ledelse i gymnasieskolen", i *Gymnasiepædagogik* nr. 51, s. 7-42, Odense: Dansk Institut for Gymnasiepædagogik.

Madsen, Svend Ole og Helge Tetschner (red.) (2003): *Fra organisation til organisering – offentlig ledelse i smeltingen*. København: Børsens Forlag.

Olsen, Henning (1998): *Tallenes talende tavshed: Måleproblemer i surveyundersøgelser*. København: Akademisk Forlag

Søndergaard, Jørgen og Kjeld Gregers Sørensen (1982): *Udvælgelse af stikprøve blandt Danmarks kommuner*. Aarhus Universitet: Institut for Statskundskab.

Sørensen, Eva (2000): *Skanderborg på landkortet – et studie af lokale styringsnetværk og politisk handlekraft*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.

Bilag 1. Spørgeskemaet med svarfordeling

Undersøgelse af institutionslederes ledelsessituation

Du har som kommunaldirektør tidligere givet udtryk for, at vi godt måtte sende et spørgeskema ud til nogle af institutionslederne i din kommune. Nu henvender vi os til dig for at få en karakteristik af kommunen på fire områder, der skal bruges i vore analyser af institutionsledernes svar. Vi henvender os til dig, fordi du som kommunaldirektør formodes at have det bedste overblik over, hvad der karakteriserer din kommune i forhold til andre. Du skal dog ikke tøve med at inddrage medarbejdere med særlig ekspertise på området i besvarelsen.

Det er professor Kurt Klaudi Klausen og docent Johannes Michelsen fra Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet, der står for undersøgelsen, der kortlægger ledelsessituationen for kommunale institutionsledere gennem en spørgeskemaundersøgelse. Spørgeskemaerne sendes udelukkende til ledere af daginstitutioner, skoler og plejehjem/ældrecentre. Undersøgelsen er finansieret af Ledernes Hovedorganisation og bakkes op af Kommunaldirektørforeningen. For at sikre undersøgelsens troværdighed har vi betinget os fuld forskningsmæssig frihed og lovet institutionslederne, at deres svar er anonyme.

Det er helt afgørende for tolkningen af svarene fra institutionslederne i din kommune, at vi får dine svar på nedenstående spørgeskema. Besvarelsen af spørgsmålene vil næppe tage mere end 15-20 min., men det kan være, du skal bruge lidt tid til at indhente nogle af de oplysninger, vi spørger om.

Vi ønsker at få din opfattelse af forholdene i din kommune på fire områder:

- Struktur
- Styringsformer
- Ledelsesgrundlag
- Typer af forandringer

Skemaet er nummeret, således at vi undgår at henvende os til dig igen, når du har indsendt skemaet. De indsamlede data behandles anonymt.

Det udfyldte skema bedes returneret i vedlagte svarkuvert.

Syddansk Universitet
Institut for Statskundskab
Campusvej 55
5230 Odense M
Att.: Kurt Klaudi Klausen

I: STRUKTUR

Her spørger vi om, hvilken struktur kommunen har, med henblik på at afdække hvilken ramme strukturen sætter for institutionslederne.

1. Hvor mange ledelseslag har I? (institutionsleder som laveste, kommunaldirektør/direktion som højeste) (sæt venligst kun ét kryds). N=74.

2 lag (institutionslederne og direktionen)	24%
3 lag (institutionsledere, forvaltningschef, direktion)	65%
4 lag	11%
5 lag el. mere	0%

2. Hvad karakteriserer de tre områder daginstitutioner, skoler og plejehjem/ældrecentre, mht. hvilket ansvar der er delegeret/decentraliseret til lederne af hhv. daginstitutioner, skoler og plejehjem/ældrecentre? (sæt venligst kun ét kryds i hver kolonne). N=74.

	Dag- inst.	Skoler	Plejehjem/ ældrecentre
Institutionerne fungerer som virksomheder med hver sin budgetramme, der omfatter alt, herunder løn, bygninger og drift	26%	25%	30%
Institutionerne fungerer som driftsenheder, hvor lederen står for det faglige indhold og forvaltningen styrer økonomi og administration	41%	41%	35%
	19%	18%	22%
	11%	12%	8%
	3%	3%	4%
	0%	0%	1%
	1%	1%	0%
	100%	100%	100%

3. Hvor stort et ledelsesmæssigt råderum mener du, kommunens anvendelse af styreformer giver institutionslederne? (sæt venligst kun ét kryds i hver kolonne). N= 74.

	Dag-inst.	Skoler	Plejehjem/ ældrecentre
Meget lille	1%	1%	0%
Lille	1%	0%	1%
Mellemstort	19%	24%	20%
Stort	51%	46%	54%
Meget stort	27%	29%	24%
	100%	100%	100%

II: STYRING

Her spørger vi om, hvilke styringsmekanismer kommunen anvender, med henblik på at afdække styringsforholdet mellem kommunen og institutionslederne.

4. På hvilke områder har I indført mål- og rammestyring?
Sæt kryds hvor den pågældende styreform er indført på mindst én institution i kommunen på det pågældende område (sæt gerne flere krydser ved hvert område). N=74.

	Rammebudget: Fri disponering af økonomisk rammebeløb (eventuelt undtagen lønposter)	Overordnede målsætninger for hver institution	Målbare målsætninger for hver institution	Systematisk opfølgning på, om målene nås
Daginstitutioner	82%	77%	43%	35%
Skoler	82%	72%	39%	38%
Plejhjem/ældrecentre	81%	64%	43%	39%

5. Gennemføres der generelt systematiske evalueringer af institutionerne? (sæt venligst kun ét kryds i hver kolonne).

	Dag-inst. N=74	Skoler N=73	Plejhjem/ ældrecentre N=73
Ja, har inden for de sidste 2 år brugt evaluering systematisk	26%	26%	29%
Nej, der er foretaget evalueringer inden for de sidste 2 år, men de har ikke været systematiske (brugt ad hoc)	47%	45%	49%
Nej, der er ikke evalueret på det pågældende område inden for de seneste 2 år	27%	29%	22%
	100%	100%	100%

6. Hvilke følger fik det seneste evalueringsforløb af en institution? (sæt venligst kun ét kryds for hvert område).

	Dag-inst.	Skoler	Plejhjem/ ældrecentre
	N=53	N=51	N=57
Evalueringen fik ingen nævneværdig indflydelse	15%	16%	19%
Evalueringen medførte <i>en beslutning</i> om at fortsætte den evaluerede indsats <i>uændret</i>	19%	24%	25%
Evalueringen medførte en mindre justering af den evaluerede indsats	49%	49%	30%
Evalueringen medførte en større omlægning af den evaluerede indsats	17%	12%	26%
Evalueringen medførte en nedlæggelse af den evaluerede indsats.	0%	0%	0%
	100%	100%	100%

7. Hvordan vil du karakterisere kommunens styring af lederne på *daginstitutionsområdet* i forhold til de nævnte styringsmekanismer? (sæt venligst ét kryds i hver række).

	Benyttes ikke	Meget lille betyd- ning	Lille betyd- ning	Nogen betyd- ning	Stor betyd- ning	Meget stor betyd- ning	I alt
A. Hierarkisk styring N=62	N=12	29%	23%	37%	11%	0%	100% af 62
B. Mål- og rammestyring N=67	N=5	5%	3%	25%	46%	21%	100% af 67
C. Kvalitets- /evalueringsstyring N=67	N=5	15%	18%	49%	15%	3%	100% af 67
D. Kontraktstyring N=41	N=30	20%	17%	24%	20%	20%	100% af 41
E. Værdibaseret ledelse N=65	N=6	5%	12%	32%	32%	19%	100% af 65
F. Feedback på virksomhedsplaner N=71	N=2	4%	10%	49%	25%	11%	100% af 71

8. Hvordan vil du karakterisere kommunens styring af lederne på *skoleområdet* i forhold til de nævnte styringsmekanismer? (sæt venligst ét kryds i hver række). N=73.

	Benyttes ikke	Meget lille betydning	Lille betydning	Nogen betydning	Stor betydning	Meget stor betydning	I alt
A. Hierarkisk styring N=63	N=10	27%	18%	33%	21%	2%	100% af 63
B. Mål- og rammestyring N=68	N=5	6%	4%	25%	44%	21%	100% af 68
C. Kvalitets-/evalueringsstyring N=68	N=3	15%	15%	50%	16%	4%	100% af 68
D. Kontraktstyring N=40	N=32	25%	13%	23%	23%	18%	100% af 40
E. Værdibaseret ledelse N=67	N=5	8%	10%	28%	40%	13%	100% af 67
F. Feedback på virksomhedsplaner N=69	N=3	3%	13%	42%	29%	13%	100% af 69

9. Hvordan vil du karakterisere kommunens styring af lederne på *plejehjems-/aldreinstitutionsområdet* i forhold til de nævnte styringsmekanismer? (sæt venligst ét kryds i hver række).

	Benyttes ikke	Meget lille betydning	Lille betydning	Nogen betydning	Stor betydning	Meget stor betydning	I alt
A. Hierarkisk styring N=63	N=11	27%	16%	44%	13%	0%	100% af 63
B. Mål- og rammestyring N=68	N=5	6%	9%	24%	44%	13%	100% af 68
C. Kvalitets-/evalueringsstyring N=66	N=27	8%	17%	30%	38%	8%	100% af 66
D. Kontraktstyring N=43	N=27	14%	14%	30%	23%	19%	100% af 43
E. Værdibaseret ledelse N=66	N=6	2%	17%	36%	32%	14%	100% af 66
F. Feedback på virksomhedsplaner N=62	N=8	13%	15%	39%	27%	7%	100% af 62

III: LEDELSE

Her spørger vi, om kommunen har en ledelsespolitik m.v., som omfatter institutionslederne.

10. Er der formuleret en ledelsespolitik, et ledelsesgrundlag evt. i form af værdigrundlag for ledelse eller lignende? (sæt evt. flere kryds). N=74.

Ja, der er udarbejdet en ledelsespolitik, et ledelsesgrundlag el. lign., der er fælles for hele kommunen	70%
Ja, alle sektorer har udarbejdet ledelsespolitikker, ledelsesgrundlag el. lign., der er fælles for den enkelte sektor (daginstitutioner, skoler, plejehjem/ældreinstitutioner)	8%
Ja, nogle sektorer har udarbejdet ledelsespolitikker, ledelsesgrundlag el. lign., der er fælles for den pågældende sektor (daginstitutioner, skoler, plejehjem/ældreinstitutioner)	22%
Ja, alle institutioner har udarbejdet ledelsespolitikker, ledelsesgrundlag el. lign., der gælder for dem selv.	4%
Ja, nogle institutioner har udarbejdet ledelsespolitikker, ledelsesgrundlag el. lign., der gælder for dem selv.	19%
Nej, der arbejdes ikke ud fra fastsatte ledelsespolitikker, ledelsesgrundlag el. lign. her i kommunen	16%

11. Hvis der er formuleret en ledelsespolitik, et ledelsesgrundlag eller lign. i én eller to af sektorerne, hvilke er det så? (sæt evt. flere kryds). N=74.

Daginstitutionerne	31%
Skolerne	32%
Plejehjem/ældrecentre	23%

12. Hvordan vil du med få ord karakterisere kommunens ledelsesfilosofi – hvad enten den er formuleret officielt eller ej? N=63.

Specificering fra 63 kommuner

13. Har kommunen udformet en særlig incitamentsstruktur for sine institutionsledere? (sæt evt. flere kryds). N=74.

Ja, incitamenterne omfatter lønandele	37%
Ja, incitamenterne omfatter uddannelse	37%
Ja, incitamenterne omfatter andet end løn og uddannelse -	12%

hvilket?:

Nej, kommunen har ikke en særlig incitamentsstruktur for sine institutionsledere	51%
--	-----

IV: FORANDRING

Her spørger vi, om der inden for de seneste to år er foretaget forandringer, hvad angår struktur, styring og ledelse.

- 14 Når du forsøger at se det fra institutionsledernes synsvinkel, er der så sket væsentlige ændringer de sidste to år i forhold til de tre ovennævnte forhold - struktur, styring, ledelse – af betydning for deres ledelsessituation? (mindst ét kryds for hvert område). N=74.

	Dag-inst.	Skoler	Plejhjem/ ældrecentre
Ja, strukturelle ændringer	34%	30%	58%
Ja, styringsmæssige ændringer	45%	45%	58%
Ja, ledelsesmæssige ændringer	35%	42%	47%
Nej, ingen væsentlige ændringer af betydning for institutionsledernes ledelsessituation	37%	34%	20%

- 15 Hvis du *selv* skal karakterisere de forandringer, der er sket i kommunens styring af institutionerne – daginstitutioner, skoler og plejhjem/ældreinstitutioner – hvordan vil du så karakterisere dem hver for sig på en skala gående fra omfattende/vidtgående forandringer til gradvise små justeringer (sæt venligst kun ét kryds for hvert område).

	Dag-inst. N=70	Skoler N=70	Plejhjem/ ældrecentre N=71
Omfattende/vidtgående forandringer	23%	14%	35%
	19%	36%	31%
	33%	27%	21%
Gradvise små justeringer	26%	23%	13%
	100%	100%	100%

- 16 Hvis du *selv* skal karakterisere de forandringer, der er sket i kommunens styring af institutionerne – daginstitutioner, skoler og plejehjem/ældreinstitutioner – hvordan vil du så karakterisere dem hver for sig på skalaen kerne-periferi-områder? (sæt venligst kun ét kryds for hvert område).

	Dag-inst.	Skoler	Plejehjem/ ældrecentre
	N=68	N=68	N=71
Kerne-område/kerneydelse	25%	22%	41%
	35%	43%	30%
	29%	24%	18%
Perifert område/tillægsydelse	10%	12%	11%
	100%	100%	100%

Tak fordi du ville medvirke!

Bilag 2. Deltagende kommuner

Der ligger forskellige selektionskriterier til grund for udvælgelsen af stikprøvekommuner (Hedegaard og Rieper (1994)). Blandt andet er udvælgelsen sket på baggrund af kriterier som *region, befolkningstal, beskatningsgrundlag pr. indbygger og vækst i befolkningstal*. Når disse kriterier opstilles, opstår der 31 forskellige strata til udvælgelse af stikprøve på 72 kommuner. Hertil er i denne undersøgelse føjet 6 kommuner, som er kendt for at have gennemført strukturreformer.

Oversigt over kommuner der er med i undersøgelsen (de overstregede kommuner er de kommuner, der ikke ønskede at deltage i undersøgelsen).

Dragør	Billund
Gentofte	Blaabjerg
Gladsaxe	Bramminge
Høje Tåstrup	Fanø
Rødovre	Holsted
Søllerød	Give
Ishøj	Hedensted
Vallensbæk	Vamdrup
Farum	Vejle
Frederikssund	Herning
Hillerød	Holmsland
Skibby	Lemvig
Stenløse	Ringkøbing
Ølstykke	Struer
Køge	Trehøje
Dianalund	Ulfborg-Vemb
Hashøj	Ebeltoft
Holbæk	Galten
Høng	Grenå
Skælskør	Midtdjurs
Sorø	Purhus
Stenlille	Randers
Tornved	Århus
Holeby	Hvorslev
Nykøbing Falster	Morsø
Nysted	Møldrup
Næstved	Ålestrup
Rudbjerg	Farsø
Suså	Hirtshals
Sydfalster	Nibe
Hårby	Nørager
Odense	Sejflod
Otterup	
Svendborg	Tillægskommuner
Tommerup	Ballerup
Vissenbjerg	Græsted-Gilleleje
Ørbæk	Skanderborg
Haderslev	Christiansfeld
Nørre Rangstrup	Varde
Rødding	Helle



Kurt Klaudi Klausen er professor i offentlig organisationsteori og forvaltning ved Institut for Statskundskab og leder af Master of Public Management uddannelsen ved Syddansk Universitet. Forfatter til bøger om bl.a. organisation, strategi og ledelse i den offentlige sektor og om velfærdsstaten.



Johannes Michelsen er docent, lic.scient.pol. ved Institut for Statskundskab. Han underviser bl.a. i offentlig forvaltning og policy analyse og har mange års erfaring med forskning i bl.a. miljø og fødevarerpolitiske emner.



Carsten Strømbæk Pedersen er konsulent i konsulentfirmaet ECO Analyse A/S og ekstern lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet. Han har senest deltaget i forskningsprojektet Kommunestørrelse og lokalt demokrati ved samme institut.

Yderligere information

Institut for Statskundskab
Det Samfundsvidenskabelige Fakultet
Syddansk Universitet
Campusvej 55
5230 Odense M

Telefon: 6550 1000

Fax: 6550 2280

E-mail: politics@sam.sdu.dk

ISSN 1399-7319