

Moderniseringsbølgens betydning for ældreplejen.



Master of Public Administration

Hold MPA 2007

Vejleder: Carsten Greve

Copenhagen Business School (CBS)

Afleveringsdato: 7. januar 2009

Birgitte Wold (BW)

Jakob Damsgaard (JD)

Søren Allan Andersen (SA)

Indholdsfortegnelse

1	English summary.....	4
2	Indledning.....	6
2.1	Erkendelsesinteresse og problemfelt.....	8
3	Problemformulering.....	10
3.1	Begrebsafklaring.....	10
3.1.1	Ledelse.....	10
3.1.2	Styringsteknologier.....	11
3.1.3	Handlerum.....	11
3.1.4	Marked og quasimarked.....	11
4	Introduktion til markedsgørelsen.....	12
5	Teori- og metodevalg.....	19
5.1	Videnskabsteori.....	19
5.2	Metode.....	19
5.3	Præsentation af teorien.....	20
5.3.1	Institutionel teori.....	20
5.3.2	Økonomisk teori.....	25
5.3.3	Styringsteknologi og handlerum.....	26
5.3.4	Strategisk teori.....	27
5.4	Empirioversigt.....	28
5.5	Interview som metode.....	31
5.5.1	Fordele og ulemper ved det semistrukturerede interview.....	35
6	Analysedel.....	36
6.1	Økonomisk teori.....	36
6.1.1	PA teori.....	36
6.1.2	Transaktionsomkostningsteori (TO).....	38
6.2	Analysen.....	41
4.1.1	Teorivalg.....	42
4.1.2	Principal – Agent perspektivet på forvaltningen og plejeleverandøren.....	42
4.1.3	Principal – Agent analyse.....	43
4.1.4	Transaktionsomkostninger.....	49
6.2.1	Opsummering på økonomianalysen.....	59
6.3	Teori om styringsteknologi og handlerum.....	62
6.3.1	Styringsteknologier i et teoretisk perspektiv.....	62
6.3.2	Konditionering af ledelsens handlerum.....	66
6.3.1	Ledeforskel:.....	66
6.3.2	Objekt-formation.....	67
6.3.3	Subjekt – formation.....	67
6.3.4	Manifestation.....	67
6.3.5	Tanker om det videre arbejde med handlerummet.....	67
6.4	Analyse.....	68

6.4.1	Frit valg.....	70
6.4.2	Konkurrence.....	75
6.4.3	Økonomistyring	83
6.4.4	Opsummering på styringsteknologier og ledelsens handlerum	89
6.5	Analyse af strategiske perspektiver	93
6.5.1	Opsummering på den strategiske analyse.	108
6.6	Analyse i en ny-institutionel ramme	109
6.6.1	Opsummering på den institutionelle analyse	115
7	Konklusion.....	116
8	Perspektivering.....	120
8.1	Teori- og opgavekritik.	122
9	Litteratur og kildehenvisninger	125
10	Bilag	128

Introduktion af masterafhandlingens forfattere:

Gruppen består af Jakob Damsgård, ledende oversygeplejerske i vikarkorpset på Bispebjerg Hospital, Søren Andersen, afdelingschef på Incita for afdelingen på Amager og Nørrebro samt Birgitte Wold, forstander for Køge Kommunes fire samlede tilbud til voksne udviklingshæmmede

1 English summary

In this thesis we have studied and analyzed how New Public Management and its affects influences the leaders and their leadership of eldercare in Denmark.

On the background of marketization, we have chosen to monitor the eldercare, as it has been overrun by major changes from the late 1990'ies till now. This thesis is not an attempt to make a historic view, but is meant to clarify how competition and marketization impacts on the field.

As a consequence of many aspects inter alia: the arising of public services being marketised in general, an increasing number of elders due the demographic development, increasing expectations to the content of public service and so on, the eldercare was being given the preliminary exercise of marketization in 1999. This year the Danish government decided that many public services, and among these the eldercare, was to be separated in three separate parts: Orderer – Provider – Customer (BUM model).

It was hereby given the fundament of acting on a market. In 2003 the law of “Free choice” was passed, giving private service providers the opportunity to deliver public services to the elder on the conditions set by a market. The orderer was still to be held in the municipality, private providers was invited to bid and the citizen was renamed the customer.

The main purpose has been to investigate our primary hypothesis:

“It is our hypothesis that marketization of the eldercare – thus a break with the monopoly – has had decisive consequences for the managements circumstances. These conditions are influenced by new values, by a change in management tools and in relations of power. Giving the management the possibility to manoeuvre in this cross press, the leaders ability to communicate and act is being put to the test”.

In order to study this phenomena, we have created the following research question:

Which impact has marketization held for the leadership in the eldercare?

This question will be expound by answering the following sub-questions:

- Which sort of management tools/control systems can be identified?
- What conditions will these tools set for the leaders room for action?
- Which strategic considerations make the leaders according to the fact that they are in a competitive area?

As we see the marketization as an institutional change of the eldercare, we decided to use the overall view of the thesis to be through the new-institutional theory, as it offers exactly that frame.

In the first part of the analysis in the thesis we concentrate on what the Principal - Agent theory and the Transaction Costs theory can state out, referring to the first and second sub question. Next part of the thesis likewise refers to answering the two first sub questions, but in this part, we search answers through a theoretic frame set by the couple Niels Thyge Thygesen in common with Niels Åkerstrøm Andersen and Henrik Frimor. Third part of the analyses is focused on finding answers to the third sub question through an extended frame of the theory from the previous part. The fourth and final analysis is through our strategic main frame – the new institutional theory, in the interpretation of Walter C. Scott.

After the analyses we conclude on the first three sub-conclusions through the strategic main frame from the fourth analysis in the main conclusion. Here we state, that:

- The marketization has had enormous implications for the management in the eldercare
- The management tools/control systems identified in our analyses imposes conditions for the management
- The managers strategic considerations is oriented towards the logics of the market

Throughout these statements we conclude, that managers employed by the public service-deliverer in many ways is situated in the same space for action as the private one does and visa versa. This development seems to stand out more distinctly, by working with the management tools/control systems, for which reason we can see marketization in this sense through isomorphism has influenced eldercare as an organisational field.

2 Indledning

Der er store forventninger til de offentlige ledere i disse år. Man kan næsten sige, at ledelse er løsningen på de fleste problemer i en offentlig kontekst, der er fyldt med modsatrettede hensyn og krav. Mere kvalitet, mere indberetning, mere frihed for den enkelte offentlige virksomhed og mere gennemsigtighed. Alt skal leveres mere effektivt til den rigtige pris, samtidig med at den moderne forbruger, skal have mulighed for frit at vælge mellem det offentlige tilbud og måske endda også mellem privat eller offentlig leverandør. Overordnet set indebærer reformerne en mere centralistisk kontrol og ensretning, samtidigt med at der forventes decentral selvstyring, hvor innovation skal bringe det offentlige videre. Hver især er der meget fornuft i disse tiltag, men går man tættere på, bygger de på modsatrettede præmisser, hvor der opstår styringsparadokser, der får indflydelse på den offentlige leders vilkår for at lede. Dorthe Pedersen skriver¹ meget præcist om den offentlige leders ledelsesudfordring i hendes artikel "Strukturreformens styringspolitik – en overskridende dynamik", hvor hun bl.a. konkluderer at:

"Ledelse udpeges således som den "kreative kraft", der skal overskride reformernes paradoks mellem nulvækst og forbedret service, mellem stordrift og nærhed, mellem kvalitet og effektivitet, standardisering og innovation, kvantitativ måling og brugerinvolvering etc."

(Pedersen 2008, s. 44)

Og afslutter med:

"Nogle af midlerne til at overleve de paradoksale vilkår kan være udbredt pragmatisme, hykleri eller kreative modoprør"

(Pedersen 2008, s. 45)

Alle reformer og politiske initiativer der gennemføres kan iagttages i en institutionel ramme. Denne masterafhandling betragter markedsgørelsen gennem det ny-institutionelle perspektiv og ser på den institutionelle kontekst, hvor indenfor der handles og forandres. Formålet med at anvende den ny-institutionelle ramme har været at kunne udsige noget om de institutionelle forandrings betydning for ledelse i ældreplejen. På denne måde har

¹ Pedersen 2008

vi valgt at betragte den moderniseringspolitiske udvikling som et historisk spor, hvor institutionelle forandringer igangsætter nye organisatoriske løsninger for at oprette eller bibeholde sin legitimitet, hvilket i et institutionelt perspektiv er et helt grundlæggende element for overlevelse.

Når vi italesætter moderniseringen af den offentlige sektor, forstår vi dette fænomen som et politisk mål. Når vi italesætter markedsgørelsen af den offentlige sektor, forstår vi dette fænomen som et middel til at opnå det politiske mål.

En af vores pointer i afhandlingen er, at i takt med at markedstænkningen emergerer i den offentlige sektor, kan vi iagttage indførelsen af forskellige former for styringsteknologier, der har konsekvenser for ledelse i det offentlige. Eksempelvis kan nævnes Kontraktstyring, BUM og Frit valg. Disse styringsteknologier er ikke uskyldige og passive, men omvendt konstituerende for ledelsens handlerum. Som Thygesen og Andersen beskriver det i ”Styring af styringsværktøjer”²:

”Pointen er, at styringsværktøjer styrer betingelserne for, hvordan styrende kan styre og hvad der kan styres på”.

(Thygesen et al, 2004: s. 116)

Det er *styringsværktøjet*, der afsætter betingelser for, hvordan der kan ledes i det handlerum, som teknologien stiller til rådighed. Det er derfor nødvendigt for ledere, at de er bevidste om hvilke muligheds- og umulighedsrum styringsteknologierne konstituerer for ledelse for at kunne agere.

Afhandlingen er en både praktisk og teoretisk samtidsanalyse af ældreplejen og den institutionelle udvikling den har gennemgået. Igennem vores litteratursøgning er vi opmærksomme på, at der er givet mange bud på markedsgørelsens betydning for den offentlige sektor (bl.a. Greve & Ejersbo 2005, Greve m.fl 2008), herunder borgerens oplevelse og skifte af status (bl.a. Højlund 2005). Vi sidder dog tilbage med en fornemmelse af, at den direkte kobling fra moderniseringspolitik og markedsgørelse til de

² Thygesen et al 2004

medfølgende styringsteknologier og deres konstitution hos lederne mangler i nutiden, efter at det frie valg og ophøret af monopolet i ældreplejen nu har været en realitet i 6 år.

2.1 Erkendelsesinteresse og problemfelt

Vores interesse for emnet udspringer af en nysgerrighed på, hvordan markedstænkningen har påvirket ældreplejen i den offentlige sektor, hvor effektiviserings- og rationaliseringstanker i et konkurrenceperspektiv medfører udlicitering, privatisering og frit valgs ordninger. Hvilke motiver ligger mon til grund, hvad er succeskriterierne og hvem skal det gavne?

Med udgangspunkt heri har vi fra starten arbejdet ud fra følgende hypotese, som har sat rammen for den videre proces:

”Det er vores hypotese, at markedsgørelsen af ældreplejen - og dermed et brud på monopolet - har haft afgørende betydning for ledelsens betingelser. Disse betingelser påvirkes af nye værdier, ændrede styringsteknologier og nye magtrelationer. For at ledelsen skal kunne agere i dette krydspres, bliver ledelsens evne til at kunne kommunikere og agere strategisk sat på prøve”.

Vi har på baggrund heraf valgt ældreplejen som vores genstandsfelt. Dette skyldes, at vi kan iagttage ældreplejen som et væsentligt område inden for den offentlige sektor, hvor forskellige regeringer har italesat og igangsat moderniseringsinitiativer, som direkte eller indirekte har berørt ældreplejen - eksempelvis ved vedtagelsen af ”Ældrepakken”³.

Vi kan derudover iagttage, at markedsgørelsen konstituerer nye styringsteknologier, som igen konstituerer ændrede betingelser for ledelse. Men hvad er det for nye styringsteknologier vi kan iagttage, og hvordan konstituerer de ændrede betingelser for ledelse? Endelig er vi nysgerrige på, hvordan ledelsen i ældreplejen påvirkes af og agerer under disse ændrede betingelser.

³ Ældrepakken 2002

Masterafhandlingen har et særligt fokus på frit valgs ordningens konsekvenser, da vi har en forforståelse af, at netop indførelse af frit valg i 2003 har skærpet ledelsens opmærksomhed på markedsvilkårene. Dette begrundes vi med, at ældreplejen ved indførelsen af frit valg som lovkompleks bliver konkurrenceudsat, og således er ældreplejens monopol på opgaveløsningen blevet brudt.

Dermed skal denne masterafhandling ikke læses som en deskriptiv historisk analyse af markedsgørelsens udvikling. Vi vil derimod forsøge at diagnosticere og forklare konsekvenserne af frit valg for ledelse, og opfatter således mere vores masterafhandling som en samtidsanalyse frem for et historisk tilbageblik. Vi er dog opmærksomme på, at frit valg ikke kommer ud af den blå luft, men er en del af den sti-afhængighed, som er betinget af den historiske institutionalismes udvikling. Dermed fravælger vi også at iagttage markedsgørelsen i et tidsperspektiv, hvor Taylors og Webers tilgange til økonomisk politik var fremherskende. Vi vælger derimod en mere nutidig ramme med udgangspunkt i New Public Management tænkningen (NPM).

Vores formål med opgaven er at analysere, hvordan vi kan iagttage de institutionelle forandringer, der sker ved gennemførelsen af moderniseringspolitiske strategier og fremkomsten af nye styringsteknologier, som formelt og uformelt bliver konstituerende for ledelsens handlerum.

3 Problemformulering.

Med udgangspunkt i ovennævnte erkendelsesinteresse og problemfelt vil i vores masterafhandling undersøge:

Hvilken betydning har markedsgørelsen for ledelse i ældreplejen?

Dette vil vi belyse ved at besvare følgende underspørgsmål:

- Hvilke styringsteknologier kan vi iagttage?
- Hvilke betingelser sætter disse for ledelsens handlerum?
- Hvilke strategiske overvejelser gør ledelsen sig i forhold til at være konkurrenceudsat?

3.1 Begrebsafklaring

3.1.1 Ledelse

Da vi i vores afhandling har ledelse som iagttagelsespunkt, finder vi det vigtigt at begrebsafklare, på hvilken måde vi forstår ledelse. Her tager vi udgangspunkt i Ole Thyssens opsamling omkring ledelse som det at træffe bindende beslutninger på organisationens eller kollektivets vegne. Han skriver:

”At lede en organisation er at træffe beslutninger på dens vegne. En leder er en beslutningstager”

(Thyssen 2000, s. 77)

Når vi abonnerer på denne definition er vi samtidig også opmærksomme på, at ledelse (handlingen) ikke skal forveksles med lederen (rolleindehaveren), da det ikke nødvendigvis alle steder hænger sammen sådan, at det både er lederen som formel person, der samtidig har magten til at træffe beslutninger på kollektivets vegne. Det vil være muligt i mange organisationer at udpege stærke uformelle ledere, hvis

beslutningskraft overskygger og skaber konsekvens for organisationen, mere end den formelle leders beslutninger gør det.

3.1.2 Styringsteknologier

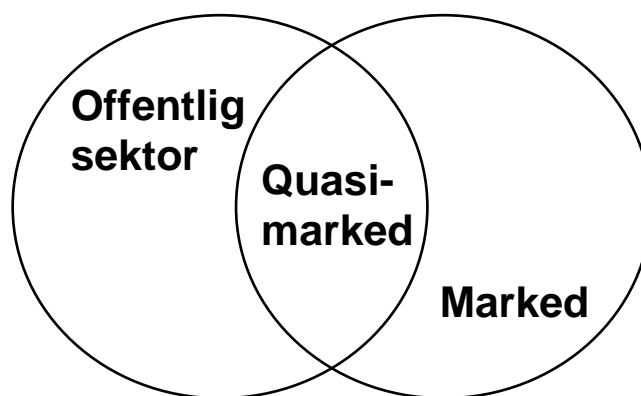
Det har ikke været muligt igennem vores litteraturstudie at finde en entydig definition på begrebet styringsteknologi i forhold til eksempelvis styringsværktøj. Vi skelner derfor ikke overordnet mellem disse to definitioner, men betragter styringsteknologi som en fællesbetegnelse for de teknologier og værktøjer, der installeres i organisationerne til at skabe strukturerer, normer for accepteret adfærd og regulere sine aktiviteter med. Vores teoretiske arbejde omkring styringsteknologier vil udfolde sig i afsnittet om styringsteknologier.

3.1.3 Handlerum

Når vi i vores opgave anvender begrebet handlerum, er det inspireret af Henrik Frimors tekst⁴. Han beskriver handlerum som værende en semantisk konstruktion, der rent metaforisk skal tydeliggøre, at der findes noget indenfor og noget udenfor dette rum. Altså en afgrænsning og begrænsning i de muligheder der opstår, eller som tilbydes lederen i hans ledelsesgerning.

3.1.4 Marked og quasimarked

Vi vil flere steder i vores afhandling benytte begrebet markedet. Den kontekst vi skriver i, betragter ikke "markedet" som et frit marked under fuldkommen konkurrence. Den betragter derimod markedet, som helt eller delvist offentligt finansieret og politisk reguleret, og som derfor fungerer under andre vilkår end det traditionelle marked.



Figur 1 Bent Greve⁵

⁴ Frimor 2002

⁵ Greve 2002

4 Introduktion til markedsgørelsen

Formålet med dette afsnit er at sætte rammen for opgavens problemfelt og introducere markedsgørelsen.

Der har fra starten af 1980'erne været en bevægelse i den kommunale og statslige opgaveløsning hen imod en markedsgørelse af området. Dette har givet sig udtryk i indførelse af forskellige former for styringsteknologier, der bevæger sig mellem samarbejde og konkurrence.

Ønsket om markedsstyring har været erkendelsen af, at mange af det offentliges opgaver har antaget en kompleksitet det offentlige har svært ved at håndtere, en erkendelse af et offentligt system der var blevet for bureaukratisk og ineffektivt samt et ønske om standardiseringer for at højne servicekvaliteten. De forskellige virksomhedsmodeller udspringer af ønsket om at indføre blandt andet moderne ledelse, som det praktiseres i den private sektor.

Den engelske professor Christopher Hood satte i en artikel fra 1991⁶ fokus på bevægelsen og benævnte den NPM – New Public Management. NPM er ikke en teori, men snarere en tendens eller en diskurs. I Carsten Greves danske oversættelse⁷ peger han på specielt to tendenser som grundpillerne, nemlig 1: Tendensen til administrative reformer i den offentlige sektor samt 2: Tendensen til institutionelle reformer.

Disse to hovedpunkter udkrystalliserer han i 7 kendetegn:

1. Synlig professionel ledelse
2. Eksplicitte mål for performance
3. Fokus på output
4. Disaggregering af den offentlige sektors organisation med henblik på at skabe selvstændige enheder
5. Konkurrence og markedsgørelse
6. Brug af ledelsespraksis fra privat sektor
7. Effektiv ressource udnyttelse

⁶ Hood 1991

⁷ Greve 2000

Det offentliges tilgang hertil kan oplistes i forskellige skridt på vejen mod liberalisering og markedsgørelse:

- Styring gennem virksomhedsplaner
- Kontaktstyring af de enkelte institutioner
- Virksomhedsgørelse af institutionerne
- Bestiller – Udfører – Modtager model (BUM)
- Konkurrenceudsættelse
- Frit Valg
- Offentlig Private Partnerskaber (OPP)
- Privatisering og udlicitering.

Hertil kommer forskellige modeller på tværs heraf og imellem – dette er ikke at betragte som en udtømmende liste, men skal blot tjene til at illustrere en udviklingstendens.

De kommunale serviceydelser deler sig i forskellige kategorier. Nogle er frit tilgængelige og tildelingen foregår automatisk, andre foretages på baggrund af objektive kriterier, og andre igen følger en behovsbetinget tildeling. Den automatiske tildeling af individuelle ydelser med fri adgang for alle, kan være eksempelvis biblioteksydelser og lægebesøg. Tildelingen af individuelle ydelser ud fra objektive kriterier er eksempelvis fri adgang til undervisning i folkeskolen for alle og den behovsbetingede tildeling af individuelle ydelser er eksempelvis hospitalsindlæggelse, hjælpemidler og hjemmepleje.

Kommunerne og staten bevæger sig i NPM-udviklingen fra at være bestillende, udførende og selvkontrollerende til i højere grad at være bestillende og kontrollerende.

Som en del af kontrollen kan anvendes forskellige styringsredskaber: målstyring, Balanced Scorecard, Brugerevaluering, Taxameterstyring o.m.a.

BUM

BUM modellen er karakteriseret ved, at den traditionelle enhedsforvaltning, der tager sig af alle opgaver omkring f.eks. hjemmepleje (visitation, behovsopgørelse samt udførelse og

kontrol), opsplittes således at rollerne som bestiller af en ydelse og udførelse af ydelsen rent organisatorisk strengt adskilles. Dette er altså en skarp adskillelse af myndighedsopgaven omkring tildeling og den udførende funktion.

Herved opstår et instansforhold de to enheder imellem, med køberen som principal og sælgeren af ydelsen som agent, som kendt i klassisk økonomisk teori.

Bestillerrollen indtages som regel af forvaltningen og effektueres af embedsmændene, og udførerrollen indtages som regel af de respektive forvaltningsenheder, opsplittet i selvstændige enheder med egen administration, ledelse m.v. der således afspejler det private.

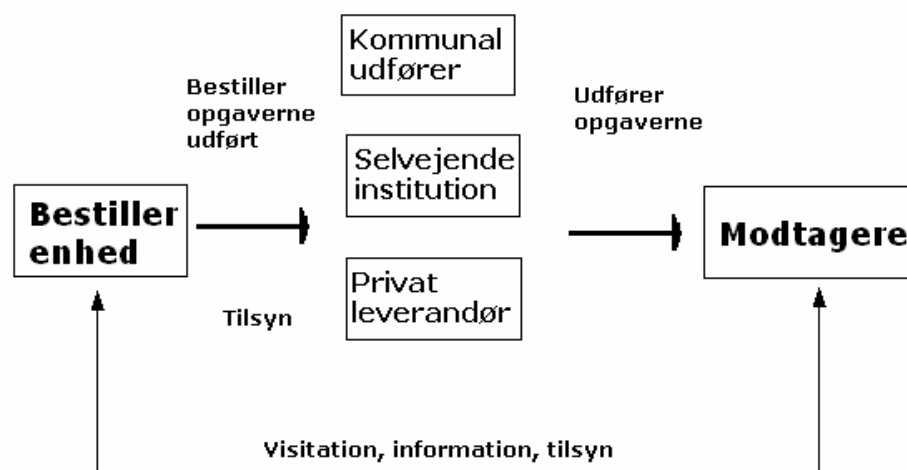
Opdelingen kan have karakter af et Bestillerkontor under forvaltningen, mens udførerne, som en konsekvens af loven om frit leverandørvalg på ældreområdet, såvel kan være et kommunalt ældrecenter, et kommunalt hjemmeplejeområde, en selvejende institution eller et privat firma, der udfører personlig pleje og praktisk hjælp. Bestillerenhedens opgave er gennem individuel visitation at tildele den enkelte bruger den service, vedkommende har krav på ud fra det politisk fastlagte serviceniveau, der er udtrykt gennem en kvalitetsstandard. Herefter er det udførerenhedens opgave at udføre den konkrete serviceydelse hos brugeren. Bestillerenheden har ofte det budgetmæssige ansvar i forhold til de områder, som bestillerenheden visiterer til og skal således sikre, at de afsatte midler rent faktisk bruges, og ikke overforbruges, indenfor området.

Modtageren er således den, der bruger ydelsen – borgeren.

Bestillerenheden skal sikre sig, at udføreren leverer den købte vare til modtagerens tilfredshed.

Skematisk kan det afbildes således:

Figur 1:



Nogle af de forhold der gør sig gældende omkring BUM er:

- Tydelig ansvarsfordeling mellem myndighed og producent
- Fokus på retssikkerhed for borgeren
- Bedre økonomistyring og overholdelse af budgetter
- Fokus på kvalitetssikring og tilsyn
- Fokus på dokumentation og effektvurdering

Frit valg

Frit Valg dækker over flere forskellige tiltag på ældreområdet.

For det første retten til frit at vælge plejehjem, således at de kan vælge mellem kommunale, selvejende og private plejehjem. Herudover er der ventetidsgaranti, således at når behovet for en bolig er diagnosticeret, skal der højst gå to måneder, før der anvises en plads.

For det andet er der retten til frit at vælge ældrebolig. Ældre og personer med handicap kan således frit vælge ældrebolig indenfor og på tværs af kommunegrænserne. Det betyder, at ældre, der har behov for en ældrebolig, nu frit kan vælge mellem kommunens boligtilbud, uanset om de er ejet af kommunen, en almen boligorganisation eller en selvejende institution. Det frie boligvalg betyder også, at ægtepar og samlevende har ret til at blive boende sammen, når den ene får anvist en ældrebolig, plejebolig eller plejehjemsplads.

For det tredje er der frit leverandørvalg i hjemmeplejen. Fra den 1. januar 2003 har ældre haft frit valg af leverandør af hjemmehjælp. Det betyder, at ældre selv kan bestemme, om de ønsker at modtage et kommunalt eller privat tilbud om hjemmehjælp. Hjemmehjælpen er gratis for den ældre, uanset om det er en kommunal eller privat leverandør, som leverer servicen.

For det fjerde er der fleksible regler for hjemmehjælpen. Det betyder, at ældre har ret til selv at bestemme hvilke opgaver, hjemmehjælpen skal udføre – fx kan den ældre vælge en gåtur, hvis det er mere påtrængende end gulvvask.

Vi beskæftiger os med den del af Frit valg der vedrører hjemmeplejen. I lovkomplekset herom er det beskrevet, hvordan kommunalbestyrelserne har pligt til at sikre rammerne for frit valg mellem offentlige og private leverandører af hjemmehjælp.

Personlig pleje og praktisk hjælp ydes, jævnfør kapitel 14, §§ 71 og 72 i Lov nr. 708 af 29/06/2004 - *Lov om Social Service*⁸, til personer der på grund af midlertidig eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan foretage denne pleje. Eksempler på personlig pleje, henholdsvis praktisk hjælp kan være:

Personlig pleje	Praktisk hjælp
Bad	Indkøb
Hjælp til personlig hygiejne	Rengøring
Af- og påklædning	Tøjvask
Toiletbesøg	Opvask
Træning i eget hjem	Vinduespudsning

Dette betyder, at kommunalbestyrelsen skal indgå kontrakter med leverandører på baggrund af de kvalitetskrav til hjemmehjælpsydelserne, som kommunalbestyrelsen har fastsat. Herefter er det op til den ældre selv at vurdere, hvilken leverandør som yder den bedste service. Kommunalbestyrelsen tager stilling til, hvordan rammerne for det frie leverandørvalg skal udfyldes.

Hvis de vælger at give borgerne valgfrihed mellem forskellige leverandører, således at den fulde kommunale leverandørvirksomhed på et givent område overdrages til en privat leverandør, benævnt godkendelsesmodellen, skal kommunalbestyrelsen fastsætte og offentliggøre kvalitets- og priskrav til leveringen af hjemmehjælpsydelserne. Fastsættelsen af priskravene til leverandørerne sker med udgangspunkt i de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, der er forbundet med den leverandørvirksomhed, der hidtil har leveret hjemmehjælp i kommunen – typisk den kommunale leverandørvirksomhed.

Hvis kommunalbestyrelsen vælger at bringe leveringen af hjemmehjælpen i udbud, skal en evt. kommunal leverandør deltage i udbuddet på lige fod med de private virksomheder. Kommunalbestyrelsen skal alene fastsætte og offentliggøre krav til kvaliteten af den

⁸ Fritvalgsdatabasen 2008

personlige og praktiske hjælp, som kommunen skal have udført. Herefter kan kommunalbestyrelsen indgå kontrakt med de leverandører, der afgiver de billigste tilbud til den kvalitet, der stilles krav om.

Vouchers

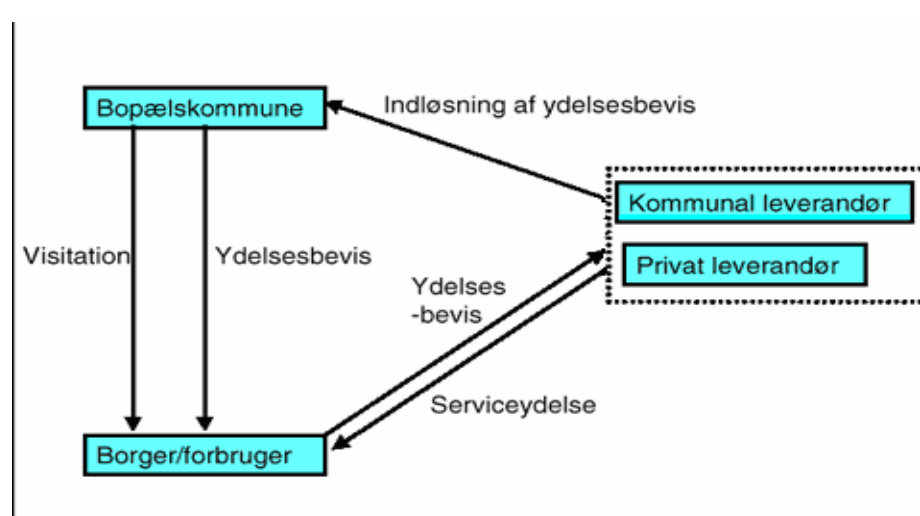
Som en del af frit valg er det besluttet, at borgere ved visitationen modtager vouchers på beløb svarende til prisen på de visiterede enkeltydelser.

En voucher er således en ret til at købe en bestemt ydelse. Den er at betragte som en personlig check, der dog kun kan indløses for det beløb dækkende den enkeltkøbsydelse, der er påført fra visitationen og kun fra de af kommunen godkendte leverandører eller hos personligt valgte assistenter. De personlige assistenter kan principielt være hvem som helst, som kommunen har godkendt til opgaven, og som borgeren har tillid til kan udføre opgaven forsvarligt – for eksempel en ægtefælle eller en ven.

Leverandøren sender derefter voucheren til kommunen, som udbetaler beløbet til leverandøren, eller den har form af en stregkode, som leverandøren kan skanne ind ved besøget og derefter overføre elektronisk til kommunen, der efterfølgende udbetaler beløbet.

Voucheren giver således den enkelte bruger en stærkere position overfor leverandøren af den pågældende ydelse samt mulighed for at påvirke, hvilke leverandører, der skal levere ydelsen.

Skematisk kan det se ud som følger:



Figur 2⁹

⁹ Personalestyrelsen 2008

For at systemet kan fungere, er det nødvendigt, at der er synlighed i ydelsens, voucherens, samt beløbets bevægelse gennem systemet. Herudover kalder det på en høj grad af kontrol, da det ikke er bygget op som et tillidsbaseret system.

Regulering

Med markedsgørelsen af offentlige serviceydelser kan man sige, at der ikke er behov for reguleringsmekanismer – markedet regulerer sig selv i stil med, at efterspørgsel afgør udbuddet, som det er kendt fra den økonomiske teori. Markedsliberalisering vil altså føre til mere konkurrence, hvorfor behovet for offentlig regulering ville afvikles. Det viser sig dog med al tydelighed, at markederne er imperfekte, hvorfor der er et behov for offentlig regulering.¹⁰

Med frit valg bliver de ældre til frit vælgende forbrugere af serviceydelser. De private firmaer bliver leverandører af politisk regulerede servicepakker, og kommunerne bliver til markedsregulatorer.

På baggrund af denne præsentation af markedsgørelsen, har vi valgt at iagttage markedsgørelsen som ændringer i de institutionelle strukturer, der sker ved gennemførelsen af moderniseringspolitiske strategier. Herved installeres nye styringsteknologier, som formelt og uformelt bliver konstituerende for ledelsens handlerum.

¹⁰ Greve 2008

5 Teori- og metodevalg

Vi vil i dette afsnit præsentere vores valg af teori. Vi vil gøre rede for, hvorfor vi har valgt de pågældende teorier, samt iagttage hvordan teorierne spiller sammen.

Vi vil ligeledes introducere vores empirioversigt, da vores analyser vil tage udgangspunkt i vores empiriske materiale.

5.1 Videnskabsteori

For at kunne svare på vores problemformulering har vi valgt ikke at placere os entydigt indenfor ét videnskabsteoretisk paradigme. Dette har vi gjort, da vi mener at forskellige tilgange kan supplere hinanden i forklaringen af komplekse institutionelle sammenhænge. Vi inddrager således både økonomisk teori og konstruktivistisk teori, der ontologisk står som dikotomier. Vores teorivalg er derfor eklektisk, men altså bevidst eklektisk.

Vores egen epistemologiske perception bunder i en perspektivistisk antagelse om, at det enkelte individ skaber sin egen forståelse og opfattelse af verden, hvilket efterlader sandheden som relativ. Så i forhold til vores erkendelsesinteresse betyder det, at vi ikke kun er ude at lede efter en objektiv sandhed, men at vi også iagttager vores problem ud fra vores iagttagelsesposition, og anvender teoriernes udsigelseskraft som iagttageapparat til at beskrive, hvilken mening det giver for os. Vi erkender samtidig, at vores valg bygger på vores forforståelse, og andre kunne have valgt anderledes.

5.2 Metode

For at få en forståelse af problemfeltet, har vi søgt og benyttet os af empirisk viden. Det empiriske materiale er beskrevet i empirioversigten i afsnit 5.4.

Vi vælger at anvende den ny-institutionelle ramme til at iagttage og analysere, hvorledes markedsgørelsen påvirker ældreplejen.

Vi vil gennem 4 eksplorative analyser med udgangspunkt i empirien lave en fragmentarisk afdækning i relation til de enkelte centrale begreber i problemformuleringen med henblik på at iagttage, analysere, og perspektivere. Vores analysestrategi vil være analyse og fortolkninger af det empiriske materiale på baggrund af de valgte teoretiske felter og

rammer. Som overordnet teoretisk betragtning har vi valgt at benytte den ny-institutionelle teoriramme.

For at besvare vores problemformulering har vi valgt fire analytiske tilgange i forhold til at svare på denne, samt vores tre underspørgsmål.

Vi vil i afsnit 5.3 præsentere vores institutionelle teorikompleks. Efterfølgende præsenterer vi i lidt kortere form henholdsvis den økonomiske teori, teori om styringsteknologi og handlerum samt afslutningsvis vores strategiteori. Derefter præsenterer vi vores empiriske materiale i afsnit 5.4. Efter empirioversigten kommer vi i afsnit 6 til vores analyser samt en mere grundig gennemgang af de tre første teoretiske rammer.

De to første analyser, en økonomisk og en styreteknologisk, svarer begge på de to første underspørgsmål, mens den tredje analyse, en strategisk analyse, svarer på det tredje underspørgsmål. Den fjerde og sidste analyse, den institutionelle, svarer på hovedspørgsmålet i problemformuleringen ud fra den ny-institutionelle teori. Da vi har valgt at bruge det nyinstitutionelle perspektiv som en overordnet analyseramme til at udsige, hvordan institutionelle strukturer påvirker og sætter betingelser for forandring og adfærd i organisationer, har vi anlagt den på udkommet af de tre andre analyser, hvorfor den rent praktisk først kan placeres som den sidste.

Afslutningsvis vil vi udarbejde en overordnet konklusion, der svarer på problemformuleringen som helhed.

5.3 Præsentation af teorien

5.3.1 *Institutionel teori*

Vi har valgt den ny-institutionelle teori. Denne teoriretning repræsenterer en bred samfundsteori, der har som formål at forklare, hvordan institutionelle strukturer påvirker og sætter betingelser for forandring og adfærd i organisationer¹¹. Teorien bygger på en forståelse af institutioner som en central del af den samfundsmæssige stabilitet og udvikling, og at udviklingen sker spor-afhængigt (path-dependent), samt at forandringer

¹¹ Friis 2004

opstår evolutionært eller som en konsekvens af en kritisk skillevej (critical juncture)¹². Der skelnes i den ny-institutionelle teori mellem tre forskellige paradigmer, henholdsvis det økonomiske, politiske samt sociologiske paradigme¹³.

I vores afhandling har vi valgt den organisatoriske Institutionalisme. Denne indskrives i det konstruktivistiske paradigme indenfor den sociologiske videnskab. Som rammesættende omstændighed er den formelle ramme en del af det institutionelle setup, men der lægges vægt på det kognitive, symbolske og kulturelle som betydningsfuldt i det uformelle og som styrende for kollektivets adfærd. Det organisatorisk institutionalistiske perspektiv vægtlægger kollektivets kognitive mønstre som de motiverende kræfter i en forandringsproces. Det er ligeledes karakteristisk for disse ændringer, at de ofte sker ved at organisationerne efterligner fællesskabet i det organisatoriske felt, for på den måde at skabe eller opretholde sin legitimitet. Netop legitimitet er et omdrejningspunkt for den ny-institutionelle teori.

5.3.1.1 Legitimitet

Det institutionelle perspektiv udpeger legitimitet¹⁴ til at være den væsentligste ressource af alle ressourcer i en organisation for at den kan sikre nyttemaksimering og overlevelse på længere sigt. Det antages således, at hvis en organisation opnår legitimitet, vil ressourcerne nemmere tilflyde organisationen, og legitimitet bliver således et væsentligt strategisk fokus for en organisation.

Når vi taler om legitimitet, forstår vi de forhold som anses som korrekte eller passende ud fra en række sociale normer. Dermed vil eksempelvis en given adfærd have betydning for, om det vil være muligt for en organisation at opnå legitimitet. Når en organisation opnår legitimitet vil den af omgivelserne blive opfattet som seriøs, troværdig og attraktiv. Dermed bliver organisationens valg og handlinger afgørende for om den kan opnå legitimitet.

Når organisationerne anerkender legitimiteten som en afgørende ressource, vil de forsøge at opnå legitimiteten ved at agere på en måde, som ligner de organisationer, der allerede har opnået legitimitet. Dermed opstår en begrænsning i legitimiteten, idet den vil benytte

¹² Greve, i Pedersen (2008)

¹³ For mere viden om paradigmerne generelt anbefales Campel 2004

¹⁴ Lorenzen et al 2004

sig af organisationsformer og ledelsespraksisser, som andre lignende organisationer benytter alene med det formål at opnå samme legitimitet.

Denne form for kopiering eller ensliggørelse benævnes isomorfi i teorien.

5.3.1.2 Isomorfi

Isomorfi er således også en central del af det institutionelle perspektiv, når vi skal iagttage effekten af institutionalisering.

DiMaggio og Powell¹⁵ udpeger de tre mekanismer, som medfører isomorfisme i de organisatoriske felter. Når vi anvender begrebet organisatorisk felt, benytter vi DiMaggio og Powells definition af begrebet:

*"By organisational field we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life"*¹⁶

Det organisatorisk institutionelle perspektiv inddrager således organisationens institutionelle omgivelser som en påvirkningskraft, der indvirker på organisationen, så der over tid sker en spejling af de omkringliggende og parallelle organisationer, der deler et fagligt eller markeds fællesskab. I vores afhandling er der her tale om de forskellige ældreplejer, der deler et fællesskab.

Tvangsmæssig Isomorfisme (Coercive Isomorphism).

Ved tvangsmæssig isomorfisme er der tale om et over/underordnet forhold. Der kan således være tale om et hierarkisk forhold, hvor en myndighed har den formelle kompetence til at udstikke retningslinjer, som den underordnede skal agere efter. Dette kan vi eksempelvis iagttage i forhold til indførelsen af kvalitetsstandarder i ældreplejen.

Den tvangsmæssige isomorfisme kan ligeledes iagttages, når en organisation har fået en position (overordnet), som medfører, at den kontrollerer ressourcer som andre organisationer. er afhængige af (underordnet).

¹⁵ DiMaggio et al 2007

¹⁶ DiMaggio et al 1991 s. 64

Mimetisk Isomorfisme (Mimetic processes).

Der vil være tale om mimetisk isomorfisme, når en organisation vælger at kopiere eller imitere andre organisationers succesfulde adfærd for på den måde at begrænse den høje grad af usikkerhed, der eksisterer i egen organisation. Dermed gøres den succesfulde organisation til en form for rollemodel. Selvom der sker en kopiering af adfærd fra andre succesfulde organisationer, vil der ikke uden videre være en sikkerhed for at denne mekanisme medfører forbedrede resultater, idet der også vil være andre faktorer, som vil påvirke organisationens adfærd.

Normativ Isomorfisme (Normative Pressures).

Ved normativ isomorfisme er der tale om den mekanisme, som kan iagttages ved professionalisering. Professionalisering tolkes som en kollektiv kamp af bestemte faggrupper for at kunne definere deres arbejdsforhold og arbejdsmetoder. Dermed har de skabt legitimitet til at definere deres arbejdsmæssige autonomi. Dermed kan de styre deres arbejdsfelt og medvirke til at kun medlemmer af denne faggruppe kan bestride bestemte jobs. Denne mekanisme kendes inden for fagområder, hvor eksempelvis klageinstanser eller direkte udpegning til jobs, foretages af professionen.

En anden form for professionalisering kan også iagttages gennem netværksgrupper, konsulenter o.l., idet disse får mulighed for at italesætte og formidle koncepter på tværs af organisationer. Dermed er der en mulighed for, at der skabes en vis ensartethed.

5.3.1.3 Institutionsbegrebet

Professor i sociologi Richard W. Scott, har igennem sit arbejde med den ny-institutionelle teori, udviklet en typologi¹⁷ der inddrager 3 forskellige paradigmer (det økonomiske, det politologiske og det sociologiske) i forhold til, hvorledes det er muligt at iagttage de forskellige aspekter ved institutioner, og hvad der karakteriserer disse.

"Institutions are comprised of regulatve, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and ressources, provide stability and meaning to social life"

(Scott, 2008: s.48)

¹⁷ Nielsen 2005

Scott arbejder således med at institutioner består dels af regulative, normative og kulturelt-kognitive elementer, hvorigennem de enten formes, bevares eller udvikles.

5.3.1.4 Scotts tre forskellige perspektiver på institutioner

Det regulative element henter sin inspiration fra den rationelle økonomiske teori og præsenteres som en instrumentel holdning til det institutionelle setup. Regler, love og sanktioner er her konstituerende for de formelle rammer, der både begrænser og regulerer, såvel som bemægtiger og skaber adfærd for aktører. Det er disse regler, der udmønter sig som eksempelvis styringsmæssige politikker, der har til hensigt som en foranstaltning at regulere den rationelle aktørs adfærd, da denne handler ud fra en rationelt egennyttig optimering. Det regulative perspektiv kendetegnes dermed ved at være tvangsmæssigt gennem formelle strukturer, der skal regulere den rationelt handlendes egen maksimerende adfærd¹⁸.

Det normative element har sit afsæt i den politologiske tænkning og bygger modsat det regulative på de uformelle regler, der ikke nedskrevne, men den alligevel gældende indforståethed. Dette perspektiv bygger på normer og værdier og hele den kollektive forpligtigelse, der ligger i fællesskabet og det at være en del af en social orden¹⁹. Således er det normative element ikke rettet imod den enkelte persons interesser, men imod det som er acceptabelt i det sociale rum. Der vil være uskrevne regler, der skal følges for ikke at blive "sat udenfor" det sociale.

Det sidste element, der trækker på det konstruktivistiske paradigme, kalder Scott for det kulturelt-kognitive element. Verden iagttages gennem de øjne, der ser den og er derfor, som den iagttages. På denne måde opstår der i sociale relationer en kognitiv forståelse mellem mennesker, der reflektivt konstruerer grundlæggende antagelser og bliver meningsgivende for, hvordan virkeligheden opleves, og hvordan social adfærd er mulig og meningsfuld. Gennem social interaktion opstår der fælles kognitive skemaer, der gør det muligt for individer at indgå i et fællesskab²⁰. Det kulturelt-kognitive perspektiv har dermed

¹⁸ Nielsen 2005

¹⁹ Scott 1995

²⁰ Scott 2008

mere sit fokus på det institutionelle som et vidensystem, der muliggør at verden træder korrekt frem på én måde frem for en anden, og gør det muligt at fortolke og handle på en bestemt måde.

Frem for at betragte institutioner isoleret gennem disse perspektiver som nogle teoretikere gør det, er det ifølge Scott vigtigt at kunne samordne disse tre perspektiver i en samlet analyse af institutioners dannelse, funktion og forandring²¹

5.3.2 Økonomisk teori

Vi har valgt at tage udgangspunkt i to teorier til at belyse den økonomiske del af frit valg; Principal-Agentteori (PA), Transaktionsomkostningsteori (TO), da disse teorier netop tager udgangspunkt i udvidet kontraktstyring i forholdet mellem to parter.

Vi vil anvende de enkeltes teoriers forklaringskraft til at belyse frit valg-modellen, men er opmærksomme på, at deres forklaringskraft kan være begrænset i og med at de begge grundlæggende har udspring i positivismen.

Principal-agentteorien og transaktionsomkostningsteorien har en række videnskabsteoretiske fællesstræk og er således begge rodfæstet i en normativ videnskabsteoretisk tradition. Teoriernes ontologiske fundament er, at verden eksisterer uafhængigt af individet, eller udtrykt som at der eksisterer en objektiv virkelighed. Endvidere er teoriernes epistemologiske udgangspunkt, at individet har adgang til information om verden, og at det derfor er muligt at tilegne sig viden om denne objektive virkelighed. Inden for både principal-agent teorien og transaktionsomkostningsteorien bliver disse grundantagelser afspejlet i teoriernes antagelser om individets adfærd. Det antages her, at aktører handler nyttemaksimerende i overensstemmelse med egne præferencer. Disse præferencer opstår som følge af individuelle refleksioner hos den enkelte aktør over, hvad der bringer mest egennytte. Herudover er det muligt for individet at indsamle og objektivt vurdere information om verden, således at det er muligt at træffe det valg, der giver individet størst nytte under de givne forhold. Det er dog centralt for teoriernes epistemologiske grundlag, at der ligger en række begrænsninger for individets

²¹ Nielsen 2005

adgang til information om verden. De centrale begreber; usikkerhed, asymmetrisk information og begrænset rationalitet betyder, at der er grænser for, hvor meget vi kan vide om verden og om andre aktører. Disse tre forhold betyder, at teorierne repræsenterer et brud med en neoklassisk epistemologisk antagelse om, at aktørerne besidder fuld information og perfekt rationalitet²²

Vi kan således placere principal-agentteorien og transaktionsomkostningsteori i den realistiske ende af det videnskabsteoretiske spektrum, men dog ikke som et yderpunkt. Individet kan ikke rationalisere sig frem til den optimale måde at agere på og må derfor handle på den måde, som individet *tror* er bedst. Dette indebærer, at individet af og til må gætte sig til eller forsøge sig frem for at finde den bedste handlemåde.

5.3.3 Styringsteknologi og handlerum

Set i forhold til det institutionelle perspektiv har vi ovenfor lagt op til, at den moderniseringspolitiske strategi påvirker det institutionelle miljø ved at virke regulerende med vedtagelser af nye love (ex. Ældrepacken, Loven om frit valg, BUM osv.). Nogle af disse love kan ved indførelsen udkrystallisere sig som styringsteknologier, det er muligt, vi kan iagttage. Legitimitet er et grundvilkår for institutioner, og i denne sammenhæng ser vi, at styringsteknologier bliver legitime løsninger på legitime institutionelle problematikker og forandringer i de moderne organisationer. Styringsteknologier kan iagttages som en mekanisme for enten tvangsmæssig, mimetisk eller normativ isomorfi inden for det institutionelle felt.

Som en del af vores iagttagelsesapparat har vi valgt at benytte os af Niels Thyge Thygesen og Niels Åkerstrøm Andersens teorikompleks om styringsteknologier. I denne tilgang betragtes styringsteknologier ikke som lederens forlængede arm. Styringsteknologier er ikke uskyldige og passive. Man skal være opmærksom på, at de afsætter betingelser for, hvordan der kan ledes i det handlerum, der stilles til rådighed. Thygesen inddrager således Heideggers betragtninger, der understreger pointen:

"..så består verdenen pludselig af søm, når man står med en hammer i hånden"

(Thygesen i Pedersen et al 2007, side 138)

²² Lando 2004

Styringsteknologier kan i denne betragtning anskues som skabende en bestemt social praksis, eller sagt på en anden måde, så kan styringsteknologier i et socialt perspektiv italesættes som sociale teknologier²³, der konstituerer et bestemt handlerum for ledelse. For at komme endnu tættere på dette ledelsens handlerum anvender vi Henrik Frimors analysemodel. Han opstiller 4 konditioner for, hvornår det vi iagttager, kan accepteres som et handlerum skabt af en styringsteknologi. Frimor opsummerer at følgende konditioner skal være opfyldt:

”Det endelige, samlede bud på disse indikationsbetingelser er således ledeforskel, objekt-formation, subjekt-formation og manifestation. Kan anden ordens iagttageren iagttage, at disse fire betingelser opfyldes af samme sociale teknologi accepteres det iagttagede som et handlerum”

(Frimor 2002)

Både Thygesen og Andersens teorikompleks samt Frimors analysemodel bygger på inspiration og sammenfatninger fra Luhmanns teoretiske arbejde med iagttagelsesoperationer. De har dermed et videnskabsteoretisk udgangspunkt, som bygger på en ontologi inden for det konstruktivistiske paradigme. Dette paradigme iagttager ikke verden ud fra en bestemt forståelse, men er derimod afhængigt af den, som iagttager. Teoriens epistemologisk grundlag bygger således på en hermeneutisk forståelse, hvor genstandsfeltet kan studeres gennem forståelse, fortolkning og udlægning.

5.3.4 Strategisk teori

I dette afsnit viderefører vi Thygesen og Andersens teorikompleks om styringsteknologier, med et særligt fokus på den teoridel, som arbejder videre med styringsteknologierne i et strategisk perspektiv.

Vi vil ligeledes anvende Niels Thyge Thygesens iagttagelseapparat om strategisk ledelse, da formålet med vores analyse er, med udgangspunkt i vores empiriske materiale, at iagttage ledernes strategiske overvejelser i forhold til at være konkurrenceudsat.

²³ Frimor 2002

Vi har valgt Thygesen og Andersen analyseredskab, da vi således bliver i stand til at iagttage, hvordan en styringsteknologi, påvirker lederens strategiske udsyn og dermed sætter betingelser for ledelsens strategi. Thygesen og Andersen mener, at lederen selv skal være i stand til at foretage denne iagttagelse, hvis denne skal udøve strategisk ledelse og undgå at blive bemægtiget af styringsteknologierne.

Samtidig tilbyder Thygesen os et iagttagelseapparat, som italesætter strategisk ledelse ud fra en forestilling om, at lederen skal bemestre iagttagelseskraft og handlekraft kombineret med horisontal hurtighed.

Vi vælger således at kombinere disse iagttagelsesapparater dels for at kunne fremanalysere det strategiske udsyn, som styringsteknologierne stiller til rådighed og dels for at fremanalysere, hvilken iagttagelses- og handlekraft vi kan identificere hos ledelsen.

5.4 Empirioversigt

Vores hovedmateriale er:

- **Ældrepacken** Folketinget 2002
- **Tid til status – erfaringer med frit valg** Regeringen 2005
- **Markedets politiske fornuft** Holger Højlund 2004
- Interviews foretaget i forbindelse med denne opgave:
 - **Daglig leder Jeanette Løkken** Cura Pleje og Service **Bilag 1**
 - **Virksomhedsleder Brigitta Pranov, Ældreplejen,** Allerød Kommune **Bilag 2**
 - **Driftsleder Annelise Dehn,** Køge Kommune **Bilag 3**
 - **Direktør Svend Tabor,** Solrød Kommune **Bilag 4**
 - **Vicekommunaldirektør Anne Steffensen,** Allerød Kommune **Bilag 5**
 - **Socialudvalgsformand Flemming Villadsen,** Allerød Kommune **Bilag 6**
 - **Socialudvalgsformand Naima Simring,** Solrød Kommune **Bilag 7**

Vi vil ved en eksplorativ analyse, på baggrund af dette empiriske materiale, identificere ledelsens handlerum som et produkt af markedsgørelsen.

Vi vil således anvende både førstehånds empiri i form af vores interviews samt andenhånds empiri i form af evalueringer og andre studier af området.

Ældrepakken er valgt som empirisk hovedkilde, da det er den, der sætter rammerne for frit valg i forlængelse af markedsgørelsen af området, hvilket er hele grundlaget for udviklingen i ledelsens handlerum.

Herudover inddrager vi også regeringens evaluering af erfaringerne med frit valg fra august 2005. Heri opsamles pointer, betragtninger, antagelser og konklusioner på de erfaringer, der i den forgangne periode er gjort med frit valg. Dette materiale udsiger noget om regeringens syn på, om lovgivningen har afstedkommet det intenderede, og regeringens betragtninger på, hvad der henstår og indgår som basismateriale for vores afhandling.

Som den sidste empiriske hovedkilde i 2. håndsempirien har vi brugt Holger Højlunds Ph.d. afhandling, der er et studie af velfærdens organisering i perioden frem til 2003. Han arbejder således med baggrunden for, samt optakten til frit valg, samt det første års erfaringer med frit valg. Dette gør han ud fra en iagttagelse af, hvordan der politisk-administrativt kommunikeres om markedet, og derigennem sættes betingelser for reformer i velfærden.

I forlængelse af vores problemformulering har vi fundet det særlig relevant at interviewe personer, der har indflydelse på ledelsen af ældreplejen på forskellige niveauer og er med til at sætte betingelserne for vores iagttagelsespunkt.

Vi har således inddraget socialudvalgsformændene fra henholdsvis Allerød og Køge kommuner som eksponenter og repræsentanter for den lokalpolitiske del af beslutningskæden. Disse har direkte indflydelse på politikudmøntningen og dermed handlerummet for ledelsen i ældreplejen, og er tænkt ind i opgaven som et lag der kan tænke overordnede betingelser ind for ledelsen i udførerlaget.

Vi har derudover ønsket at få belyst rammesætningen og udmøntningen af de politiske beslutninger og har derfor interviewet henholdsvis en vicekommunaldirektør fra Allerød og

direktør fra Solrød Kommune, begge med ansvaret for ældreplejen. Med inddragelse af dette lag har vi ønsket at have mulighed for at inddrage adskillelseslaget mellem politikere og udførere, og inddrage deres betragtninger i forhold til kravene til de nye ledere, strategien for udviklingen set på direktionsniveau samt hvilke strategiske konsekvenser de kan identificere i forbindelse med frit valg.

Som det sidste har vi interviewet udførerledere fra henholdsvis den offentlige og private aktør på området. Disse interviewede personers udsagn tillægges stor vægt, da de netop er vores iagttagelsespunkt, og derved har en stor udsigelseskraft i forhold til vores problemformulering. Ved at inddrage både offentlige og en privat leder har vi ønsket at belyse begge sider af udførerlaget og således opbygge vores analyser ud fra empiri, der kan dække spektret.

Vi har bevidst valgt en kvalitativ frem for en kvantitativ analyse og har derfor valgt et teoriapparat, der kan håndtere dette. Samlet har vi villet skabe en mulighed for, at udsagnstriangulere på spørgsmål, hvor der kan være uklarhed eller manglende udsyn i forhold til helheden hos den enkelte interviewperson, eller simpelthen anskueliggøre at det sete afhænger af øjnene, der ser.

Herudover har vi anvendt beslutningsreferater fra udvalgmøder, kravsspecifikationer til leverandører samt andet tilgængeligt materiale, der har kunnet supplere, belyse eller underbygge vores empiriske hovedmateriale.

Kildekritik:

Vi ønskede fra starten at begrænse vores undersøgelser til to kommuner – Allerød og Solrød. I forbindelse med vores planlægning af interviewene opstod et uforudset problem i forhold til den ene interviewperson; udførerlederen i Solrød. Da hun var forholdsvis nyansat ønskede direktøren ikke, at hun skulle udtale sig samtidig med, at han påpegede, at hun havde en stor arbejdsbyrde og således vanskeligt kunne finde tid til at tale med os. Som en konsekvens heraf måtte vi finde en alternativ løsning for at få yderligere en udførerleder inddraget for vores datavaliditets skyld. Igennem udførerchefen i Køge Kommune lykkedes det at få en aftale i stand med Annelise Dehn. Hun er således ikke en del af vores oprindelige kildekompleks. Vi vælger dog at inddrage hende på lige fod med

de andre udførere, idet hun reelt repræsenterer den kommunale udfører. Ved ikke at have udførerleder fra Solrød med, mister vi muligheden for at udsagnstriangulere, hvilket må ses som en svækkelse af opgaven.

Efter vi har bearbejdet materialet kan vi se, at vi med fordel kunne have valgt flere respondenter fra udførerniveauet. Vi kunne have valgt, enten at vælge politikerne fra, eller blot udvide materialet generelt. Denne erkendelse kom desværre for sent, i forhold til at kunne planlægge og gennemføre flere interviews. Reelt har vi 2 offentlige udførerledere og 1 privatansat, med en baggrund som leder i det offentlige, der ligger 1 år tilbage. På trods af det faktum at vores udsagn fra udførerledere er begrænsede til 3, er vi af den opfattelse, at det ikke forringer analysens kvalitet, men at vi herved begrænses i at kunne generalisere vores resultater.

Problemer ved anvendelse af førstehåndsempiri kan være, at fortællinger og de enkelte personers betragtninger ikke er objektive sandheder, men betragtninger der er kontekstuel betingede.

Da vi også benytter os af andenhåndsempiri, er vi opmærksomme på den risiko, der kan ligge i dette, såsom at arbejde ud fra informanternes holdninger som værende objektive etc. Dette er ikke nødvendigvis tilfældet, da vi er bevidste om, at alle fortolkninger foregår i en bestemt kontekst, og således ikke kan betragtes som endegyldigt rigtige.

5.5 Interview som metode

Formålet med interviewene er at få afdækket de interviewede personers syn på markedsgørelsens betydning for ledelse i ældreplejen og at udfylde huller i vores empiriske materiale.

Interviewene er alle foretaget på den interviewedes arbejdsplads – på vedkommendes kontor, et mødelokale, eller som det var tilfældet på rådhuset i Allerød, i et sofamiljø i tilknytning til kantinen.

Udover at det var praktisk for respondenterne, at det var os der bevægede os til dem, havde det også den betydning, at de var i et kendt og derfor formodentlig trygt miljø og

således kunne koncentrere sig om at svare så præcist, umiddelbart og ærligt på spørgsmålene som muligt.

De interviewede fik alle tilsendt vores spørgeguide²⁴ så betids før interviewet, at de kunne nå at orientere sig i og reflektere over spørgsmålene, inden vi mødtes. De blev desuden informeret om pr. mail eller telefon, at vi ønskede at optage interviewene på bånd, og at vi ville respektere, hvis de ikke var interesserede heri. Herudover gjorde vi på samme måde respondenterne bekendt med, at båndene kun var til brug for denne opgave og ikke ville blive aflyttet af andre end os. Respondenterne blev således ikke tilbudt at rette i hverken referater eller transskriberinger og heller ikke at kommentere eller tilføje noget efterfølgende. Dette valgte vi med baggrund i, at vores tilgang var, at det var de første svar, der var de mest ærlige og umiddelbare. Efterfølgende redigeringer og tilføjelser ville derfor blot kunne forstyrre udkommet af at have svaret umiddelbart og dermed mere ærligt i et trygt og kendt miljø. Alternativet ville være at være ude af interviewsituationen og derved kunne etablere et metasyn på hele seancen ved at have det fulde materiale til rådighed. Herudover blev respondenterne heller ikke tilbudt at gennemlæse referater og transskriberinger efterfølgende med henblik på at udtage passager, de efterfølgende måtte anse som værende for eksempel fortrolige, forretningshemmeligheder eller konkurrencefordele, som ikke er kendt af andre. Herudover præsenterede vi os selv og opgaven således:

"Vi er 3 studerende, der er ved at afslutte et masterforløb fra CBS - Handelshøjskolen i København. Studiet er et 2-årigt MPA-studie (Master of Public Administration) og foregår ved siden af vores arbejde.

Gruppen består af: Birgitte Wold, leder af 4 sociale tilbud til voksne udviklingshæmmede i Køge Kommune, Jakob Damsgaard, chef for vikarkorpset på Bispebjerg Hospital samt undertegnede, afdelingschef på Incita, det tidligere Revacentret i København.

Vi skriver masteropgave om markedsgørelsen af ældreplejen, med særligt fokus på Frit valgordningen. Vores fokus er ledelsens udfordringer i forbindelse hermed"

Spørgsmålene vi stillede var forskellige, afhængigt af om det var politikere, embedsmænd eller ledere i udførerledet. Spørgsmålene gengives her i deres fulde ordlyd:

²⁴ Vedlagt som bilag 8, 9 og 10

Til politikere:

”

- *Hvilke strategiske overvejelser har I som politikere gjort jer i forbindelse med markedsgørelsen af ældreområdet?*
- *Hvilke politiske overvejelser ligger til grund for at vælge godkendelsesmodellen frem for udbudsmodellen?*
- *Har I efter indførelsen af Frit valgs ordningen i Kommunen ændret forventninger og krav til de kommunale ledere i ældreplejen? Og i bekræftende fald: På hvilken måde?*
- *Hvilke særlige ledelsesværktøjer har I politisk besluttet at indføre i forbindelse med markedstænkningen på ældreområdet?*
- *Hvad er dit bud på hvor ældreplejen befinder sig om 5 år?*
- *Hvor ser du styrker og svagheder i markedsgørelsen af ældreområdet?* ”

Til embedsmænd:

”

- *Hvilken betydning har markedsgørelsen haft for ældreplejen i Solrød Kommune?*
- *Hvad ser I af fordele/ulemper ved indgåelse af kontrakter med private leverandører?*
- *Hvilke styringssystemer/styringsteknologier har haft størst indvirkning på måden at lede på?*
- *Hvilke betingelser sætter disse for ledelsens handlerum?*
- *Kan I se nogen ændringer i de kompetenceforventninger der er til lederne?*
- *Hvilke strategiske konsekvenser har indførelsen af Frit valg haft for ledelsen i ældreplejen?*”

Og til ledere i udførerledet:

”

- *Hvordan oplever Du forskellen mellem at være ansat som privat hhv. offentlig leder?*
- *Hvilke forskelle så Du som offentlig leder ved indførelsen af Frit valg?*

- *Hvilken betydning har markedsgørelsen haft for ældreplejen?*
- *Hvad ser I af fordele/ulemper ved indgåelse af kontrakter med private leverandører?*
- *Hvilke styringssystemer/styringsteknologier har haft størst indvirkning på Din måde at lede på? (Eks. Økonomistyring, markedsføring, ledelsesværktøjer)*
- *Hvilke betingelser sætter disse for Dit handlerum som leder?*
- *Kan Du se nogen forskelle i de kompetenceforventninger der er til Dig som leder i hhv. en offentlig og privat lederstilling?*
- *Hvilke betragtninger har Du på strategiske overvejelser og udfordringer i hverdagen?"*

Referater og transskribering

I forbindelse med referaterne af interviewene blev der nedskrevet et meningskategoriserende referat i løbet af interviewet af en af reflektanterne, som samme dag eller dagen efter nedskrev referatet i et dokument. Dette for at der ikke skulle kunne opstå tvivl om betoning, brugen af specielle vendinger og deres betydning etc.

I forbindelse med transskriberingen af interviewene med de tre udførerledere, har vi valgt at nedskrive båndenes fulde ordlyd, inklusive gentagne ord i forlængelse af hinanden, betydningsløse mellem- og fyldord som "øh" og "hmm". Dette har vi valgt vel vidende, at det kan virke forstyrrende ved senere gennemlæsning. Baggrunden for alligevel at gøre det på denne måde er, at vi har villet være så loyale overfor respondenternes udtalelser som muligt og har således først tolket på indholdet efter transskriberingen, for at validiteten i kildematerialet skulle være så høj som muligt.

Alle interviewene er udformet som semistrukturerede interviews – dvs. der bliver stillet både lukkede og åbne spørgsmål ud fra ovenstående på forhånd fastlagte spørgeguider. Dette er valgt for ikke at lukke af for respondentens svarmuligheder og således lade denne svare mere åbent, samtidig med at spørgsmålene er styrende for interviewets retning²⁵. Kvale siger om et semistruktureret interview, at dets behov er at opnå beskrivelser af

²⁵ Kvale 1997

respondentens syn på "den virkelige verden" med interviewerens fortolkning af det beskrevne fænomen. Under interviewene har vi forsøgt at opsummere og spørge ind til meninger og forståelser for at bringe respondentens mening klart frem i forhold til at kunne besvare vores problemformulering og samtidig gøre interviewene korte og overskuelige.

Vi har valgt at gennemføre interviewene med alle deltagere fra vores gruppe tilstede, med rollerne fordelt som én interviewer og to reflektanter, hvoraf den ene reflektant samtidig var referent. Interviewer blev valgt blandt de fra gruppen, som ikke havde et forudgående kendskab til den interviewede for at give mulighed for at stille spørgsmål som udefra betragter. Dette gælder dog ikke interviewet med direktør Svend Tabor, Solrød Kommune, da han er kendt af os alle tre.

5.5.1 Fordele og ulemper ved det semistrukturerede interview

En af fordelene ved at anvende semistrukturerede interviews er, at vi kan møde interviewpersonerne med en vis åbenhed overfor holdninger og tanker om emnet. Interviewet blev således mindre styret af interviewerens egen verdensopfattelse. Da de interviewede personer i vores tilfælde ved langt mere om markedsgørelsens betydning for ledelse i ældreplejen end interviewer og reflektanter, var et semistruktureret interview en oplagt tilgang til empiriindsamlingen. Vi kunne herved forholde os åbent og lade respondentens viden styre interviewet. En ulempe ved interviews kan være, at udfaldet af et interview i høj grad afhænger af tillid mellem interviewer og respondent. Interviewer vil altid være med til at konstruere interviewsituationen og dermed påvirke udfaldet af interviewet. Ligeledes kan det semistrukturerede interview medvirke til at skabe blinde pletter såvel hos interviewer som interviewpersonen.

6 Analysedel

6.1 Økonomisk teori

6.1.1 PA teori

Når vi finder det relevant at vælge PA-teorien er det fordi, vi har valgt at analysere markedsgørelsen af ældreplejen ved overgangen fra enhedsforvaltning til frit valg – altså overgangen fra hierarki til marked. Ud fra dette iagttagelsespunkt vil kontraktstyring indgå som et væsentligt element, og PA-teorien tilbyder netop et iagttagelsesapparat til at kunne analysere forhold om udvidet kontraktstyring mellem to parter – en principal der skal have en opgave udført, og en agent som udfører den. Dette forhold genkendes i frit valgmodellen, hvor bestilleren bliver principal, og udføreren bliver agent.

Vi vil således beskæftige os med PA-teorien igennem betragtninger og analyser af forholdet mellem den kommunale opgavebestiller og den kommunale og private opgaveudfører, herunder asymmetrisk information mellem principal og agent, det hierarkiske forhold mellem dem og de problematikker dette forhold kan medføre, såfremt det ikke er velfungerende. I teorikomplekset indgår derudover styringen af adfærd gennem kontrakter og mulige sanktionsmuligheder.

PA perspektivet indskriver sig i den erhvervsøkonomiske metode som en del af den ny-institutionelle økonomi, hvorfor PA teorien også abonnerer på en række grundlæggende antagelser fra den ny-institutionelle økonomi²⁶, som for eksempel begrænset rationalitet og asymmetrisk information.

PA-teorien tager udgangspunkt i de styringsproblematikker, der opstår mellem en Principal (P) og en Agent (A). Principalen skal i dette forhold forstås som en overordnet, en leder, en bestiller af opgaver etc. og en agent som den, der har et underordningsforhold til principalen – en medarbejder, en ansat, en udfører af bestilte opgaver. Det centrale i forholdet mellem principal og agent er, at de er i et økonomisk kontraktforhold, hvor P er afhængig af, at A udfører nogle handlinger, der tilfredsstiller P samtidig med, at P er

²⁶ Lando 2004 s. 90

vidende om, at A primært ønsker at nyttemaksimere for sig selv. Herudover er forholdet kendetegnet ved, at der eksisterer asymmetrisk information imellem de to parter. Det vil sige, at P ønsker at, men ikke i tilfredsstillende grad kan kontrollere, hvad det er vedkommendes Agent tilbyder²⁷.

Adverse selection (ufordelagtig udvælgelse) er kendetegnet ved, at agenten besidder skjult information, der gør, at han tilbageholder information eller overdriver denne overfor bestiller. For eksempel kan han overdrive plejebehovet for en bestemt borger for herved at forsøge at få hævet prisen på arbejdet.

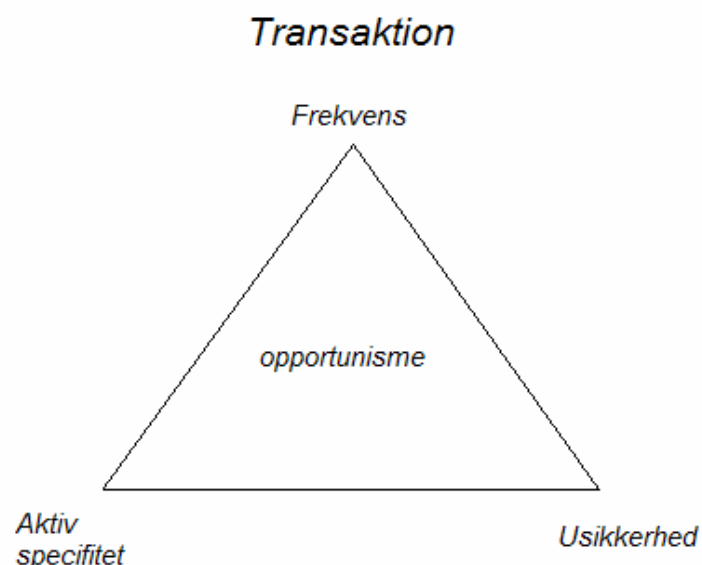
Moral hazard er derimod skjulte handlinger, hvor Agenten efter Bestiller- Udfører forholdet er indgået, vil være tilbøjelig til ikke at arbejde ligeså hårdt, som forudsat i kontrakten. For eksempel når kontrakten på pleje af en borger forudsætter dagligt bad, og dette efterfølgende udføres hver anden uge, forudsat borgeren ikke gør indsigelser.

I teorien antages det desuden, at de begge handler rationelt, dog under påvirkning af at rationalitetsbegrebet anses for at være begrænset rationelt, idet det antages at agenterne er kognitivt begrænset, altså at der er grænser for, hvor stor en mængde information, som individer kan behandle. Dette betyder, at selv om der var fuld information om alle forhold, ville det enkelte individ ikke kunne udnytte denne viden.²⁸ Dette ændrer dog ikke ved, at agenterne antages at være egennyttmaksimerende som i neoklassisk økonomisk teori. Det betyder blot, at agenterne forfølger deres egeninteresse indenfor rammerne af begrænset rationalitet. Teorien beskæftiger sig således med, hvorledes P sikrer, at A udøver en adfærd, der er i P's interesse, og såfremt dette ikke er tilfældet, at P kan sanktionere overfor A.

Lidt kort kan det beskrives således, at forholdet mellem P og A består af en Kontakt, indgåelse af en Kontrakt, udførelse af en Kontrol i forhold til om kontrakten opfyldes samt til sidst en mulighed for Sanktion, såfremt kontrakten ikke opfyldes (KKKS).

²⁷ Lornetzen et al 2004

²⁸ North 1990



6.1.2 Transaktionsomkostningsteori (TO)

Teoriens begreber

Transaktionsomkostningsteorien tager udgangspunkt i, at al menneskelig samhandel består af transaktioner, og at der til enhver transaktion er knyttet koordinations- og motivationsomkostninger.²⁹

Når transaktioner sker på markedet opstår koordinationsomkostninger, når køber og sælger skal finde hinanden og klarlægge pris og andre detaljer vedrørende transaktionen. Inden for et hierarki er koordinationsomkostningerne primært forbundet med at indsamle den information, der er spredt ud i hierarkiet og at formidle beslutningerne fra toppen ned til hierarkiets forskellige niveauer.³⁰ Denne kommunikation kan ikke være perfekt, og derfor vil der opstå omkostninger forbundet med, at der træffes forkerte beslutninger, og det tidstab, der er forbundet med kommunikationen. Motivationsomkostningerne vedrører omkostninger relateret til ufuldkommen information og informationsasymmetri. Informationsufuldkommenhed og asymmetrisk information omhandler situationer, hvor parterne i en potentiel transaktion ikke har den nødvendige information til at afgøre, om betingelserne i en aftale er tilfredsstillende for begge parter, eller til at afgøre om aftalen overholdes.³¹ Omkostningerne består i, at ellers fordelagtige transaktioner ikke gennemføres, eller at der udføres særligt kontrollerende foranstaltende arbejde til overvågning af parterne, hvilket er omkostningsfuldt. Denne type motivationsomkostninger er forbundet med principal-agentproblemer.

²⁹ North 1990

³⁰ Ibid

³¹ Ibid

Når en virksomhed skal vurdere, hvordan den skal indrettes, mener Williamson, at organisationsformen skal bestemmes ud fra transaktionsomkostningerne. Teoriens ambition er at minimere virksomhedens transaktionsomkostninger mest muligt og med udgangspunkt i dette forehavende, søger teorien at forklare valget imellem at internalisere eller eksternalisere transaktionen, altså om transaktionen skal foregå i hierarkiet eller på markedet.³² I udgangspunktet opfattes omkostningerne ved internaliserede transaktioner som lavere end ved eksternaliserede transaktioner, såfremt transaktionen er karakteriseret ud fra tre forhold, at der er høj aktivspecifitet således, at de investerede aktiver kun kan bruges i den pågældende transaktion, at transaktionen har en lav frekvens, og til sidst, at der er usikkerhed og asymmetrisk information forbundet med begrænset rationalitet og risiko for opportunistisk adfærd.³³ Fordelen ved at bringe transaktioner under hierarkisk kontrol, når transaktionsomkostningerne er høje, er, at den hierarkiske struktur er mere effektiv i håndhævelsen af kontraktbrud. Hvor uoverensstemmelser på markedet afgøres gennem retssager, så kan virksomheder og organisationer håndhæve kontrakterne på et mere uformelt grundlag, idet de øverste niveauer i hierarkiet har en vis magt over de nedre.³⁴ Vi vil neden for gennemgå de tre ovennævnte faktorer, aktivspecifitet, usikkerhed og frekvens, som er afgørende for størrelsen af en transaktions omkostninger. Milgrom og Robert har endvidere suppleret med to dimensioner, vanskeligheden ved at måle præstationer og sammenhæng til andre transaktioner³⁵ som vi ligeledes har valgt at medtage, da disse vil kunne uddybe analysen.

Aktivspecifitet

Graden af specificitet refererer til, hvor specifik den investering, som er nødvendig for at gennemføre transaktionen, er. Hvis investeringen kun kan bruges i forbindelse med denne transaktion, og der ikke er en alternativ anvendelsesmulighed, siges transaktionen at have en høj specificitet. Transaktioner med høj aktivspecifitet kræver ofte en form for sikkerhed for, at den der investerer meget specifikt ikke kommer til at stå tilbage uden en køber af det, der produceres ved hjælp af de meget specifikke aktiver. Williamson³⁶ skelner mellem tre former for specificitet: *sted-specificitet*, *fysisk specificitet* og

³² Andersen 1990

³³ Williamson 1995

³⁴ Williamson 1995

³⁵ Milgrom et al

³⁶ Williamson 1991

menneskelig specificitet. Med sted-specificitet mener han investeringens mobilitetsbegrænsninger; jo mere omkostningsfuldt det er at flytte en investering, jo mere sted-specifik er investeringen. Hvor fysisk specifik en investering er, afhænger af de fysiske karakteristika ved investeringen, for eksempel kan en fysisk specifik investering være en speciel maskine, som kun kan bruges til at fremstille specielle dele til en virksomhed. *Menneskelig specificitet* opstår eksempelvis, når en medarbejder er specialiseret i forhold til bestemte kunder. Investeringen er menneskelig specifik, hvis investeringen ikke kan bruges i forhold til andre kunder.³⁷

Frekvens

Frekvensen af transaktionen refererer til antallet eller hyppigheden af transaktionen, og varigheden af transaktionen angiver perioden, transaktionen skal gennemføres i. Hvis en transaktion gennemføres mange gange i en lang periode, kan de udvikle rutiner og gensidig forståelse, der nedbringer omkostningerne til koordination og motivation.³⁸

Usikkerhed

Usikkerhed og kompleksitet hænger sammen med begrænset rationalitet og opportunistisk adfærd. Udgangspunktet er begrænset rationalitet, som betyder, at komplekse sammenhænge vil fremstå som usikre. Der er ingen sikkerhed omkring, hvad aktørerne vælger. Usikkerhed kan opfattes som en eksogen usikkerhed i tilfælde, hvor det er noget uden for selve transaktionen, som påvirker. For eksempel påvirker vejret hvor lang transporttiden er mellem borgerne, trafikken påvirker hvor hurtigt man kan køre etc. Derudover kan der forekomme usikkerhed i forbindelse med dårlig kommunikation, hvis der ikke er mulighed for fuldstændig kommunikation. Endelig kan usikkerhed skyldes opportunistisk adfærd, hvor den ene part tilbageholder information, eller med andre ord udnytter asymmetrisk information.

Vanskelighed ved at måle præstationer

Der kan være vanskeligheder forbundet med at måle agentens arbejdsindsats. En hjemmehjælperes arbejdsindsats kan måles ved at se på, hvor mange besøg hun har, men

³⁷ Milgrom et al 1992

³⁸ Milgrom et al 1992

herved tager man ikke hensyn til andre mål hun opfylder, for eksempel hvis hun bruger tid på at behandle kunderne ekstra godt, hvilket kan være en fordel på længere sigt. Vanskeligheden ved at kontrollere årsagen til den dårlige præstation hænger sammen med usikkerheden omkring transaktionen, idet usikkerhed gør det svært at måle udførelsen. Det er ikke nødvendigvis klart, om det skyldes dårlig arbejdsindsats, dårlig planlægning eller noget helt tredje. Disse måleproblemer har betydning for kontrakten, idet den typisk indrettes, så præstationen er let at måle, eller at følgerne af en dårlig indsats rammer den der laver den dårlige indsats. Problemer i forhold til at måle præstationer er vigtige, hvis de rette incitamenter skal være en del af kontrakten.³⁹

Sammenhæng til andre transaktioner

Hvis transaktion har indvirkning på andre transaktioner, og dette ikke medregnes i transaktionens gennemførelse, kan dette være forbundet med omkostninger. En løsning kan være koordinerede møder, eller at lade så få mennesker være involveret i transaktionen som muligt.⁴⁰

6.2 Analysen

For at se hvilken betydning markedsgørelsen har på ældreplejen i et økonomisk perspektiv, vil vi identificere de økonomiske styringsteknologiers udkrystallisering i forlængelse af de to første delspørgsmål fra vores problemformulering, nemlig

- Hvilke styringsteknologier kan vi iagttage?
- Hvilke betingelser sætter disse for ledelsens handlerum?

Som vi skrev tidligere, ligger der en høj grad af økonomiske incitamenter bag overgangen – dette påvist alene ved vores diagnosticering af overgang til NPM som styringstilgang.

Nærværende afsnit er opbygget sådan, at vi starter med at give en kort summarisk gennemgang af udviklingen af styringsteknologierne i hjemmeplejen. Herefter vil vi anvende teorien på hjemmeplejen for til slut at opsamle ud fra analysen.

³⁹ Milgrom et al 1992

⁴⁰ Ibid

4.1.1 Teorivalg

Som teoretisk tilgang har vi valgt, at analysere konsekvenserne af Frit valgs for ledelsen i ældreplejen ud fra Principal-Agent teorien.

Da indgåelse af aftaler med leverandører i Frit valg ordningen handler om kontraktstyring er PA-teorien oplagt at bruge, da denne teori netop omhandler udvidet kontraktstyring mellem 2 parter.

Da vi primært beskæftiger os med forholdet mellem de kontraktindgående parter på det overordnede niveau, ser vi bort fra borgerne, som jo rettelig også befinder sig i et kontraktligt forhold med leverandøren. Dette da vores primære fokus jævnfør vores problemformulering er ledelseslaget.

Vi vil således analysere, hvilke betingelser styringsteknologier sætter for ledelsens handlerum i et økonomisk perspektiv, primært med baggrund i vores empiriske materiale fra interviewene med hhv. daglig leder Jeanette Løkken (JL), Cura Pleje og Service, privat leverandør af hjemmepleje i Allerød, Furesø, Hillerød samt Rudersdal kommuner⁴¹, virksomhedsleder Brigitta Pranow (BP), offentlig leverandør af hjemmepleje i Allerød Kommune⁴² samt driftsleder Annelise Dehn (AD), offentlig leverandør af hjemmepleje i Køge Kommune⁴³. Herudover inddrager vi betragtninger fra de andre interviews hvor det er relevant.

4.1.2 Principal – Agent perspektivet på forvaltningen og plejeleverandøren

PA forholdet er ikke en statisk enhed – snarere et dynamisk forhold. Det vil sige, at det kan lægges ned over organisationer på mange niveauer, alt efter hvor man har sit iagttagelsespunkt. Vi har her forsøgt at illustrere det ved at lægge det ned over forvaltningen og leverandøren:

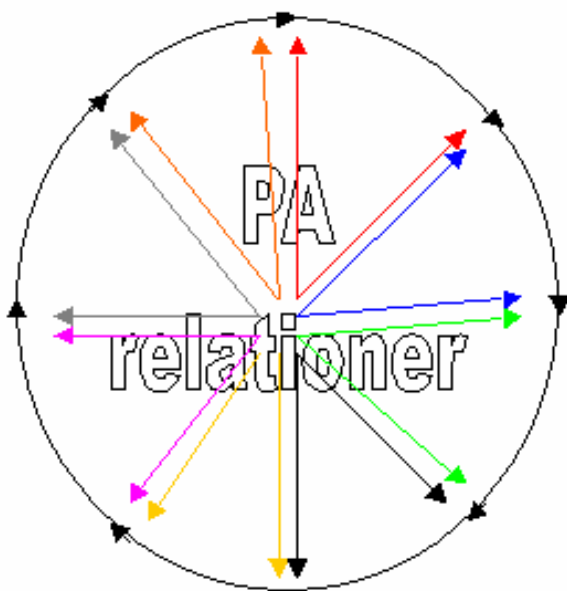
- Mellem borgmester som principal og politisk udvalg som agenter
- Mellem politisk udvalg som principal og forvaltningschef som agent

⁴¹ Bilag 1

⁴² Bilag 2

⁴³ Bilag 3

- Mellem forvaltningschef som principal og embedsmænd som agenter
- Mellem visitator som principal og offentlig eller privat leverandør af hjemmepleje som agent
- Mellem leverandør som principal og modtager af ydelser som agent
- Mellem borger som principal og borgmester/byråd som agent
- Osv



Figur 3 Egen tilvirkning

Der kan givetvis identificeres multiple PA-relationer, selv indenfor dette lille udsnit, men dette er ikke vores pointe. Vores pointe er at symbolisere, at ringen så at sige slutes i dette teoretiske kompleks i PA-teorien lagt ned over retningen Borgmester – forvaltning/visitator – leverandør – borger.

Sagt på en anden måde så kan de enkelte led betragtes som både Principaler og Agenter i forhold til andre i styringskæden, afhængigt af hvor man vælger at anlægge sit iagttagelsespunkt.

Da vores udgangspunkt i forlængelse af vores problemformulering er udførerniveauets ledelse og de styringsrelationer vi her kan iagttage, vil vi anlægge vores betragtning på forholdet mellem den offentlige bestiller og leverandørerne (offentlige og private), altså forholdet mellem Bestiller og Udfører (Jvf. BUM-modellen)

4.1.3 *Principal – Agent analyse*

Som beskrevet ovenfor, identificerer vi altså vores P-A forhold mellem de to kontraktindgående parter.

Deres forhold er bundet sammen af kontraktlige forhold, der skal forsøge at få leverandørerne til at levere et givent produkt på forvaltningens bestilling til dennes tilfredshed. Dette sker under nogle forhold, hvor der eksisterer asymmetrisk information imellem dem – begge veje.

Den asymmetriske information eksisterer på flere måder. Dels i forhold til at visitationen ikke er i stand til konstant at overvåge leverandørernes handlinger, og om de i øvrigt er i forvaltningens interesse. Det kan også tænkes, at leverandøren ved mere om en given opgave end forvaltningen og ikke deler denne viden. Dette kan eksempelvis dreje sig om, at de kommunale leverandører af hjemmehjælp er med til at definere kvalitetsstandarderne for byrådet, jvf. Brigitta Pranov's udtalelse:

" og selvfølgelig bidrog vi også til det og beskrive kravene og beskrive kvalitetsstandarderne, men det var ikke os der vedtog det, så det skulle vi bare hele tiden holde os for øje. Vi bidrog og der var nogle andre der tog beslutningen..."

(Brigitta Pranov s. 1, l. 39 – 41)

I en situation med fuld information og rationalitet – altså at begge parter ved lige meget om alle forhold og opgaver, som det kendes fra den neoklassiske økonomi, forekommer asymmetrisk information ikke.

Det at den ene part besidder en viden den anden part ikke har eller får, er ikke i sig selv et problem. Det bliver det kun, når der ikke eksisterer incitamentslighed. Herved kan der opstå en målkonflikt mellem de økonomiske agenter.

Som Annelise Dehn siger, da talen falder på fravigelse af kvalitetsstandarderne:

" ...så, nu er der altså en der er ved at dø, nu vil jeg gerne have der er en der sidder og holder vedkommende i hånden så må vi altså droppe rengøringen. Det sker ikke mere, hverken på grund af den måde vi har organiseret det på eller fordi det må vi ikke....sådan...det...jeg skal ikke komme ind på, at vi gør det alligevel i sådan en situation..."

(Annelise Dehn, s. 12, l. 37 – 40)

Det vil sige, at der er bestilt en ydelse ud fra en fastlagt aftale, som udføreren så vælger at ændre på og som betyder, at udføreren fraviger de aftalte kvalitetsstandarder og dermed kontrakten.

I det øjeblik der således ikke er incitamentslighed mellem P & A, bliver asymmetrisk information et problem, idet der opstår en situation hvor agenten foretager skjulte handlinger for at fremme egen vinding. Dette betegnes moral hazard. De skjulte handlinger kan f.eks. være adverse selection – modsatte eller urigtig udvælgelse af oplysninger til videregivelse til Principalen, altså en opportunistisk adfærd hvor de forkerte oplysninger udnyttes til nyttemaksimering for den ene part på den anden parts bekostning. I tilfældet ovenfor kunne incitamentet for at fravige aftalen være flere: ønsket om at levere en pleje der i egen forstand var bedre, levere bedre pleje end aftalt for at holde på kunder eller, som interviewet med den offentlige leverandør i Køge viser, at nyttemaksimere hos en privat leverandør på den offentlige leverandørs bekostning:

"leverandøren kontakter os for ikke så lang tid siden at de er ved at lave en uddannelse til deres medarbejdere om ikke vi vil komme og fortælle noget om hvordan det var i kommunen [at være red] en sygeplejerske og en teamleder[....] de havde kontaktet en teamleder [.....] de er nødt til at gå den rigtige vej ind i kommunen og så er det igennem bestiller [....]hvis det er at man vil ændre noget på måden..altså på deres vilkår, fordi det er jo egentlig dem...de ønsker at have nogen andre vilkår, altså deres medarbejdere ønskede at have adgang til noget mere faglighed og det eh kan man sige er en ændring i kontraktforholdet, fordi der er de jo altså en selvstændig leverandør som egentlig selv er ansvarlig for at have kompetencer som vi har købt hos os "

(Annelise Dehn, s. 6, l.39 – 41 samt s.7, l. 1 – 2)

Moral Hazard problematikken kan ikke løses blot ved kontraktindgåelse med bindinger af den ene eller anden slags, da P jo netop ikke umiddelbart kan kontrollere om A har levet op til kontrakten.

Et eksempel kunne være, at forvaltningen har indgået en kontrakt med en privat leverandør om, at de skal levere et specificeret plejeprodukt i forhold til de vedtagne kvalitetsstandarder hos en borger der kræver døgnpleje. Den private leverandør ved, at der er overskudskapacitet på natbemandingen hos den kommunale leverandør, og da natberedskabet er uforholdsmæssigt dyrt i forhold til den pris der betales for det, udnytter

den private leverandør den offentlige leverandørs velvilje og får dem til at tage natplejen for sig:

” og jeg vil sige at der er en anden tendens som øh vi arbejder lidt med, nemlig at øh det jo er sådan at når en privat leverandør øh skal påtage sig en opgave, så skal de jo påtage sig f.eks. plejeopgaven hele døgnet rundt og det kan de ikke. Det er simpelthen for dyrt for dem og øh hvor vi øh så har øh på et tidspunkt lavet en aftale med dem at vi så klarer deres tilkaldsforpligtelser om natten, men øh det er jeg ved at drøfte med dem, det holder vi op med.” [..for...]
” det kan ikke have sin rigtighed, altså borgerne kan ikke finde ud af hvornår vi kommer og hvornår de kommer og de ringer til os på alle tider så, også på andre tider og så øh sådan rent forretningsmæssigt er det vel heller ikke sådan rimeligt egentligt, at vi tager møgtiderne og de tager det der er nemt at bemande.” [.....] ”..men for øjeblikket, for øjeblikket der praktiserer vi og det det gør vi så helt på leverandørniveau, at når vi som leverandør har aftalt med en anden leverandør at vi skal nok passe jeres om natten” [....] ”Men øh det er jeg begyndt at snakke med dem om, at må vi, det bliver vi nød til at holde op med...” [og] ” det er de ikke glade for, nej det det det er de ikke, det er de ikke.” [....] ” Det har ikke været noget krav fra visitationen. Altså jeg er ganske enkelt blevet spurgt af leverandøren og tænkte nå ja, på det tidspunkt vi havde jo noget ledig kapacitet om natten og øh ja, så det ville vi da godt..”

(Brigitta Pranov, s. 10, l. 25 – 30, 32 – 35, samt s. 11, l. 1 - 3, 5 – 6, 11 – 13)

Agenterne, leverandørerne, informerer ikke principalen, bestilleren, herom, da aftalen, jf. citaterne, indgås bilateralt, hvorved den offentlige leverandør indirekte afholder udgifter for den private. Dette medfører at prisen for plejen stiger, da priskravene til leverandørerne sker med udgangspunkt i de gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, der er forbundet med den leverandørvirksomhed, der hidtil har leveret hjemmehjælp i kommunen – typisk, og også i Allerød, den kommunale leverandørvirksomhed.

Herved kan den private leverandør opnå en dobbelt fordel ved at indgå denne aftale med den offentlige leverandør.

Forvaltningen modtager ikke indsigelser fra borgeren og tror derfor at kontrakten opfyldes i dens fulde ordlyd, hvilket jo ikke er tilfældet, samtidig med at der sker en urigtig opskrivning af prisgrundlaget for nat-taksten. Det bliver altså svært at kontrollere om leverandørerne opfylder aftalerne i kontrakten, og det er derfor vanskeligt at sanktionere for forhold visitationen ikke er vidende om.

Det centrale er, at det som udgangspunkt som følge af frit valg kun giver mening at indgå kontrakter mellem P og A om givne opgaver, hvor det efterfølgende kan kontrolleres ud fra objektive kriterier om kontrakten er opfyldt, med deraf følgende mulighed for at sanktionere ved kontraktbrud.

I forbindelse hermed, kan Principalen - bestiller – investere i kontrolmekanismer for at opnå højere grad af symmetri i informationerne. Det skal dog nøje undersøges, hvornår den marginale nytte overstiger de marginale omkostninger ved yderligere kontrol og investeringen, således ikke længere kan forventes. Et styringsredskab til at understøtte kontrolelementet vi har set anvendt hertil hos alle interviewpersoner, er PDA – Personal Digital Assistant. Det er en håndholdt minicomputer med online adgang til egen kalender, borgerens journal samt mulighed for registrering af anvendt tid. Den giver således mulighed for, at dokumentere handlinger og ydelser på tid, da alle de udførende offentlige leverandører vi har besøgt registrerer alle besøg heri. Brigitta Pranov refererer til brugen af PDA på følgende måde:

"...de [medarbejderne] bliver nødt til at kvittere på deres PDA, når de er gået ind ad døren og når de er kommet ud ad en dør. Det det, det er det de mærker og de mærker også, at øh ik, når de leverer nogle ekstra ydelser så skal de stå på "U" [uden for normeret tid], så skal de markere dem øh på deres program, at nu har de også leveret en ekstra ydelse eller de er blevet længere hos en borger. Planlæggerne skal have alle programmer, altså det det er ikke noget der bare kan gøres uden at det kommer på et program i det elektroniske system.."

(Brigitta Pranov, side 4 l. 35-40)

Herudover kan principalen, bestilleren, benytte sig af for eksempel brugerundersøgelser, stikprøvekontroller og tilsyn. Tilsyn kan foretages som beskrevet i eksemplet nedenfor⁴⁴:

”Allerød Kommune gennemfører uanmeldte tilsyn på ældreområdet én gang årligt. Hovedformålet er at føre tilsyn med at opgaverne på ældreområdet løses i overensstemmelse med den gældende sociale lovgivning, kommunens vedtagne serviceniveau og den konkrete afgørelse, der er truffet for den enkelte borger”

(Notat fra udvalgmøde i Sundheds- og omsorgsudvalget)

Til disse tilsyn siger Brigitta Pranov:

” nu er det længe siden vi har lavet en brugerundersøgelse her, så de brugerudsagn vi har øh de kommer via vores tilsyn og øh der giver vores brugere os også nogle gode bemærkninger med på vejen.”.

(Brigitta Pranov, s 10, l. 5 – 7)

Den offentlige leverandør i kommunen får altså en del af sine tilbagemeldinger fra principalen, den kommunale kontrolinstans – tilsynet.

Dette sammenfatter regulering af forholdet mellem Principal og Agent til at være et spørgsmål om at opbygge institutionelle rammer med henblik på at undgå Moral Hazard og i få ord til at handle om Kontakt – Kontrakt – Kontrol – Sanktion (KKKS).

Der kan således påvises mange muligheder for og tilfælde af Moral Hazard og Adverse Selection.

Ved manglende resultatopnåelse eller konstatering af mislighold af kontrakterne kan principalen – i vores tilfælde kommunen, sanktionere.

⁴⁴ Allerød 2008

Der er flere forskellige muligheder for sanktioner, spændende fra pålæggelse af erstatningsbesøg, betaling af bod og til ophævelse af kontrakten.

Slutter vi således, at visitationen har vanskeligt ved at kontrollere om leverandørerne – agenterne, loyalt forfølger de kvalitetsstandarder der er vedtaget politisk og derved vanskeligt kan observere om leverandørerne af hjemmepleje blot forfølger deres egeninteresse, da bliver det interessant at analysere, hvad forvaltningen har gjort for at skabe incitamentslighed mellem forvaltningens mål og leverandørernes egeninteresse.

4.1.4 Transaktionsomkostninger

Transaktionsomkostninger er som tidligere beskrevet, de omkostninger der medgår til en transaktions gennemførelse – her til at forberede, understøtte og efterfølgende kontrollere kontraktstyring og overholdelse, jf. nedenstående citat⁴⁵:

” Transaction costs are the costs associated with formulating, writing, monitoring and evaluating contracts”

(Williamson 1985)

Transaktionsomkostningerne omkring markedsgørelse og konkurrenceudsættelse er et område der er meget lidt undersøgt, og der findes således kun få empiriske undersøgelser af transaktionsomkostninger knyttet hertil⁴⁶.

Herudover er der transaktionsomkostninger knyttet til alle transaktioner, der ligger i forlængelse af kontrakternes opfyldelse.

Transaktionsomkostningerne ved markedsgørelse af ældreplejen starter ved forundersøgelser bestilt af politikere ved undersøgelse af muligheden for konkurrenceudsættelse. Der indkøbes som regel private konsulenter til at afdække markedet og se på, hvilke dele der er specielt konkurrenceegnede, og hvilke dele der ikke er. På det helt overordnede plan er det folketingets afdækning af om transaktioner skal

⁴⁵ Williamson 1985

⁴⁶ Greve 2008

gennemføres i hierarkiet eller på markedet, men dette er udenfor denne opgaves problemformulerings begrænsning at medinddrage.

Vores empiriske materiale dækker spektret mellem det kommunalpolitiske niveau og udførerne. På dette niveau ligger beslutningskompetencen omkring marked eller hierarki ikke, det er vedtaget af folketinget i "Lov om frit valg", at det skal være sådan, og det er således en centralt besluttet markedsgørelse, der her er tale om.

Lokalpolitikere skal således forholde sig til, hvilke områder der skal konkurrenceudsættes og på hvilken måde.

Det kan f.eks. være i forhold til, hvor der er det største besparelspotentiale, eller som i Allerød, hvor man ønsker at beholde en særenhed med høj faglig ekspertise:

"Vi har valgt at beholde ergoterapien og genoptræningen i kommunalt regi og ikke konkurrenceudsætte denne del, da det er en højt profileret og respekteret offentlig ydelse der kører godt og har oparbejdet en høj grad af ekspertise".

(Flemming Villadsen, s. 1, l. 35 - 37)

Hertil kommer efterfølgende omkostninger forbundet med at beskrive opgaven og dens udførelse. I forlængelse af PA-teorien er agenterne jo netop egennyttmaksimerende og aftalen der indgås skal således være så præcis og målbar, at agenten kan holdes op imod et entydigt måleapparat. I tilfældet fra tidligere, hvor en hjemmehjælper kan måles på antal besøg på en vagt, fortæller denne måleenhed ikke noget om kvaliteten af arbejdet, men blot noget om frekvensen af besøg. For at kunne måle på kvaliteten medgår transaktionsomkostninger til at udfærdige kvalitetsstandarder, der minutløst fortæller, hvordan ydelsen skal leveres for at være korrekt sammenholdt med den angivne pris, da man vil prøve at minimere den informationsasymmetri og ufuldkomne information der eksisterer, således at tvistigheder på denne baggrund forsøges undgået.

" [Lave en korrekt. Red] prisfastsættelse af ydelserne. Dette er beregninger der skal være i orden, da det sker at private leverandører mener prisen er sat for lavt. Da er det vigtigt at være sikker på, at lederne har lavet deres forarbejde ordentligt og at priserne derfor holder"

(Flemming Villadsen, s. 3, l. 21 - 24)

Dette forhold bekræftes endvidere af socialministeriets opgørelser af omstændigheder omkring frit valg:⁴⁷

”Korrekt prisfastsættelse er afgørende for at sikre lige konkurrencevilkår mellem de private og kommunale leverandører af hjemmepleje. Derfor er det også et emne, som er genstand for opmærksomhed og diskussion. Siden frit valg blev indført 1. januar 2003, har der været flere sager, hvor private leverandører har klaget over kommuners prisfastsættelse”

(Socialministeriet, 2007)

Det er således af allerstørste vigtighed at forarbejdet er gjort grundigt, med deraf følgende omkostninger, således at både principal og agent har det bedste grundlag for at vurdere, hvornår en transaktion er udført tilfredsstillende. I alle de interviewede kommuner har en del af disse transaktionsomkostninger været afholdt før indførelsen af frit valg, i og med at man tidligere har virksomhedsgjort de kommunale opgaveudførere på hjemmeplejeområdet, i Køge dog i mindre grad end Allerød, da de indtil årsskiftet 2008/2009 har haft underskudsdekning og overskudsinddragelse.

Et forhold der kræver ressourcer allerede i forarbejdet er udarbejdelse af prisen for ydelserne – denne er specielt vigtig ved indførelsen af frit valg, idet de nye leverandører betales efter et gennemsnit af den offentlige leverandørs pris i en forudgående periode⁴⁸.

Der skal således skelnes skarpt mellem, hvad der er prisen for ydelsen og hvad der er knyttet til myndighedsopgaven, altså visitatorfunktioner, administration af ordningen osv.

En betragtning der er interessant er, at begge de kommunale udførere vi har interviewet, har berettet, at de er med til at formulere kvalitetsstandarderne til politikerne, herunder at ændre visitations- og tildelingspraksis fra at være på enkeltydelsesniveau til at være på pakkeniveau.^{49 50}

⁴⁷ SM 2007

⁴⁸ Social.dk 2008

⁴⁹ Bilag 2, s. 1, l. 37 – 41

⁵⁰ Bilag 3, s. 13, l. 9

"...fordi det er jo os som leverandør, som den indtil da, eneste leverandør i kommunen havde ekspertisen på området og vidste hvad var det brugerne havde brug for, hvad var det de efterspurgte osv. og selvfølgelig bidrog vi også til det og beskrive kravene og beskrive kvalitetsstandarderne"

(Brigitta Pranov, s. 1, l. 37 – 41)

"Altså jeg skal være med til at beslutte hvordan pakkerne [skal se ud. red.]"

(Annelise Dehn, s. 13, l. 9)

Dette gælder ikke de private leverandører, hvorfor det, udover at kunne betragtes som en konkurrencefordel, også er en transaktionsomkostning der rettelig skulle holdes ude af priskalkulationen på pleje og afholdes i visitationens omkostningsdel. Afholdelsen af denne transaktionsomkostning på udførerniveauet gør altså, at prisen på pleje stiger ved at den skal bære forvaltningsdelen. Herved stiger prisen til den private leverandør også, da prisen jo netop er beregnet på den kommunale leverandørs pris. Den private leverandør tjener altså ekstra på ikke at have udgifter til at formulere udkast til pakker, visitation m.v., men har selvfølgelig heller ikke konkurrencefordelen herved, altså at kunne formulere pakkerne eller enkeltydelserne til egen fordel.

I sammenhæng med udfærdigelsen af kvalitetsstandarder og udformning af kontrakter, er der transaktionsomkostninger forbundet med at undersøge og kvalificere valget af model for markedsgørelsen: godkendelses- eller udbudsmodel. Efterfølgende skal potentielle samarbejdspartnere informeres om samarbejdsmuligheden, hvilket også er en transaktionsomkostning.

I Solrød Kommune har der yderligere været transaktionsomkostninger knyttet til opstart af frit valg i forbindelse med, at der ikke var nogen private leverandører der bød ind. Naima Simring fortalte i forbindelse med interviewet, at kommunen havde set sig nødsaget til at

opsøge private leverandører af praktisk hjælp, for overhovedet at få skudt gang i frit valg indenfor området:

”Det var velkendt at der i starten ville være ekstra omkostninger ved markedsførelsen – f.eks. opsøgende arbejde med at finde leverandører der ønskede at arbejde for kommunen, da det viste sig at kommunen selv skulle være opsøgende for at få nogen ind overhovedet og så efterfølgende at få dem godkendt af visitationschefen”.

(Naima Simring, side 1, l. 43 - 47)

I begge tilfælde, både hvor der skal bejles til potentielle leverandører og hvor der er leverandører der søger om godkendelse, da er der desuden udgifter forbundet med såvel godkendelsen af den enkelte private leverandør (præ-kontraktuel screening) og kontrol af leverandøren under kontraktens løbetid (post-kontraktuel monitorering).

Aktivspecifitet og frekvens

I indledningen refererede vi til Williamsons definition på aktivspecifitet som spørgsmålet om, hvor specifik en given, nødvendig investering er i forhold til at kunne gennemføre en given transaktion. Det vil sige, at hvis en potentiel leverandør skal være i besiddelse af specialudstyr der kun kan anvendes i forbindelse med den opgave der bydes på, er der en høj grad af specifitet. Et eksempel er, når Jeanette Løkken taler om forflytningsudstyr:

”..da vi havde forflytningskursus, skulle vi først have en lift herop og alle mulige hjælpemidler, det gik jo også godt nok under kurset. Men det er lidt mere omstændigt”

(Jeanette Løkken, s. 9, l. 34 – 36)

Hvis vi antager, at dette forflytningsudstyr kun kan bruges til denne opgave, har det en høj grad af aktivspecifitet, kan det derimod bruges i forbindelse med alle deres samarbejdspartnere (kommuner) er graden af aktivspecifitet mindre.

Det kan illustreres ved nedenstående model:

Aktivspecifitet (AS)

	Lav AS	Medium AS	Høj AS
Lav frekvens	Køb af standardvare der passer direkte ind i mange opgavers varetagelse	Køb af individuelt tilpasset standardvare	Individuelt tilvirket materiel - unika
Høj frekvens	Køb af standardvare der passer direkte ind i mange opgavers varetagelse	Køb af f. eks basis der skal have tilrettet "overbygning"	Materiel der skal produceres individuelt til hver opgave

Tabel 1 Egen tilvirkning på basis af Lippert-Rasmussen et al⁵¹

Her har vi koblet aktivspecifitet sammen med det næste begreb fra vores teoriafsnit, nemlig frekvens.

Frekvens refererer til antallet af, eller hyppigheden af transaktionen. Såfremt udstyret kun kan bruges denne ene gang til kurset, er frekvensen for brugen lav. Kan det derimod bruges til mange borgere i det daglige, har det en højere grad af frekvens.

Naima Simring omtaler brugen af hjælpemidler for de udførende medarbejdere på følgende måde:

"..... har medført indførelse af hjælpemidler der letter arbejdet – f.eks. PDA'ere til alle de udkørende medarbejdere".

(Naima Simring, s. 3, l. 27 – 29)

⁵¹ Lippert-Rasmussen et al

Her kan vi således iagttage at Køge kommune øger et aktivs – medarbejderens – frekvens, nemlig ved at indføre styringsværktøjer ved hvis brug de kan spare tid og dermed kunne have større frekvens – flere besøg – på samme tid.

Disse PDA'ere er installeret med standardprogrammel fra Microsoft, der er udviklet til området. Dette betyder, at PDA har en lav grad af aktivspecifitet og en høj grad af frekvens.

Såfremt PDA'en i stedet var CDA – Customer Digital Assistant – der skulle monteres i hvert enkelt hjem, og således kun kunne bruges ét sted et begrænset antal gange pr dag, ville der være tale om en høj grad af aktivspecifitet og en lavere grad af frekvens. Herudover ville aktivet være bundet til én adresse og således samtidig have en høj grad af fysisk specifitet. Transaktionsomkostningen ved den enkelte transaktion vil således være høj. Hvis samtidig den medarbejder der er trænet i at bruge enten PDA eller CDA kan antages at besidde en specialviden herom som ingen andre har, besidder transaktionen også en høj grad af *menneskelig specifitet*

Jeanette Løkken taler i interviewet om aktivspecifitet og frekvens som følger:

"Jeg går selvfølgelig ind og kigger på kunden med professionelle øjne og siger hvad.... Hvem.... altså det handler også meget om kemi, hvem kunne matche der, både uddannelsesmæssig baggrund og som person, der er...måske der er nogen der, der er hr. og fru. Jensen hvor man skal sige De og amen, de vil have en sød lille pige og så er der Christian som bare skal have en med fuld fart på, altså den... der... der prøver jeg så at gå ind og matche"

(Jeanette Løkken, s.9, l. 4 – 9)

Hun refererer således til den *menneskelige specifitet* ved at nævne at nogen medarbejdere er bundet til specielle kunder på grund af kemi og er således samtidig inde og berøre frekvensen af besøg, da de kan komme i en situation hvor en medarbejder på grund af kemi, skal bruge mere tid på at køre og således har mindre tid til besøg, hvorved frekvensen selvfølgelig falder.

Omkring begrebet *usikkerhed* er udgangspunktet begrænset rationalitet og opportunistisk adfærd. Interviewene viser, at for både den private og den offentlige leverandør er et af midlerne til at opnå så høj en produktivitetseffektivitet som muligt, at de som et af midlerne vil forsøge at levere så lav en kvalitet som muligt indenfor kvalitetsstandarderne, hvilket igen øger behovet for kontrol fra kommunens, principalens, side.

"...men vi snakker jo også altså vi snakker jo også tilkøb f.eks. ikke øh at det er jo vigtigt, at hvis kunderne ikke synes de får nok tid, eller der er ting de skal have lavet, altså vi holder os fuldstændig indenfor rammerne af kvalitetsstandarderne, vi skal jo ikke lave det hverken dårligere end kvaliteten i kvalitetstandarderne eller mere"

(Jeanette Løkken, s. 8, l. 45 – 49)

Herved kan der opstå tvivl og tvistigheder i forhold til, om forholdene i kontrakten er opfyldt. Den vanskelighed der er ved at måle præstationer er således en kilde til usikkerhed, som vi kan se på nedenstående uddrag fra Allerød kommunes leverandørkrav til firmaer, der ønsker at levere pleje og praktisk hjælp:⁵²

"Alle medarbejderne med direkte brugerkontakt har altid en observations- og meddelelsespligt i forhold til kommunen. Det betyder at medarbejderne skal meddele kommunen forhold af betydning for visitationen m.v., f.eks. en ændret tilstand hos brugeren. Medarbejderne skal i så fald henvende sig til Forvaltningen, Allerød Kommune"

En medarbejder kan således have observeret en bedring hos en borger og skønne at den ikke er indenfor indberetningspligten, men dog så stor at borgeren er mere selvhjulpent end på tildelingstidspunktet. Medarbejderen kan herved i teorien få mere tid til at udføre opgaverne, hvis borgeren selv gør mere og således have større incitament til at egennyttmaksimere end til at skulle leve op til intentionerne i kontrakten. Lederen kan hermed komme i en situation, hvor der er incitamentsulighed.

⁵² Allerød 2008-2

En anden betragtning der er værd at nævne er, at den offentlige leverandør har et incitament i at levere lige op til eller lige under kvalitetsstandarderne, og det er egennyttmaksimering – dels i forhold til medarbejderen som agent der for eksempel ønsker at arbejde så lidt som muligt, dels i forhold til lederen i den offentlige hjemmepleje som agent der skal have et budget til at balancere og samtidig levere god og ordentlig pleje og praktisk hjælp. Den private leverandør har derimod flere forhold der gør sig gældende: udover at nyttemaksimere på den kontraktlige ydelse, skal de private også praktisere mersalg. Det vil sige, at hvis der leveres i underkanten af det intenderede eller kun hvad kvalitetsstandarderne foreskriver, kan den private leverandør ved kundernes utilfredshed håbe på, at de kan sælge ekstra ydelser udover de i udgangspunktet købte via voucheren, der allerede er betalt. Dette er et handleparameter, der kun findes hos den private leverandør, da det i de kommuner der indgår i vores empiri, er politisk besluttet, at den offentlige leverandør ikke må levere tilkøbsydelser. Dette er altså et konkurrenceparameter for den private leverandør som er ikke eksisterende for den offentlige. Dette forhold kan altså siges at være konkurrenceforvridende, da den private leverandør kan bringe sig i en situation hvor der betales dobbelt for en ydelse, ved at kompensere sig selv for manglende indsats ved tilkøb.

Afslutningsvis er der yderligere *kompleksitetsbegrebet*. Det hænger uværgeligt sammen med usikkerheden skitseret ovenfor. Med kompleksitet menes hvor udførligt kontrakten er udformet, altså hvor præcise de kontraktlige relationer mellem de to parter er. I relation til denne afhandlings fokus på ledelsen af ældreplejen kan kompleksiteten blandt andet genkendes i eksemplerne nævnt ovenfor: Hvad er det kommunen, som principal skal købe af leverandørerne, hvor meget koster ydelsen at producere samt hvilken kvalitet er det der ønskes leveret.

For den kommunale leverandørs vedkommende er der ét sæt kvalitetskrav at leve op til, som de selv har været med til at udforme og udspecificere, hvorimod der for den private leverandørs vedkommende er yderligere transaktionsomkostninger at afholde i forbindelse med kompleksitet, specielt når de arbejder for flere kommuner med forskellige kontrakter og forskellige kvalitetsstandarder.

I interviewet med Jeanette Løkken fremgår det tydeligt at det er forhold de er opmærksomme på:

” de skal jo have mange kvalitetsstandarder med i rygsækken, fordi vi servicerer flere kommuner øh det har taget lang tid.. ”

(Jeanette Løkken, s. 4, l. 3 – 4)

Og hun kommer senere i samme interview ind på emnet igen:

”Jamen der er mange ting, altså bare sådan en almindelig hverdag, der skal jeg kigge på hvilken kommune er det der skal leveres [til red], hvad er det for nogle kvalitetsstandarder, hvad for en hjælper skal jeg sende ud med hvilken øh uddannelsesmæssig baggrund, øh logistik, vi skal jo ikke, øh altså, det er kroner og øre det her også øh det skal også hænge sammen, hvad tid skal de have på dagen, øh der er simpelthen så mange ting der skal hænge sammen på en gang”

(Jeanette Løkken, s. 5, l. 3 -7)

Det er således tydeligt, at kompleksiteten i dette tilfælde spiller en større rolle for den private leverandør, end den gør for den offentlige, men at der dog eksisterer et element af usikkerhed og kompleksitet for den offentlige leverandør også.

Dette forstærkes af det forhold, at en del af intentionen i ”Lov om frit valg” er, at borgerne installeres som myndighedspersoner, og således skal selv stå for en del af kontrollen og tilsynet med arbejdets udførelse. Denne rolle kan problematiseres, idet det kræver et vist overskud at skulle indtage rollen, ikke alle ældre besidder de nødvendige ressourcer til at skulle påtage sig opgaven – hverken i forhold til at skulle påtage sig ansvaret for at vælge frit mellem leverandører, eller til at skulle fravælge leverandører, der ikke lever op til den ældres vurdering af den købte kvalitet. Disse forhold kalder på, at principalen – bestilleren, skal besidde et omfattende kontrolapparat for at imødegå misligholdelse af kontrakterne. Dette kan være, som tidligere nævnt, stikprøvekontroller, dataudtræk, brugerundersøgelser, evalueringer med videre.

Et banalt eksempel er fra Solrød Kommune. Ved kontraktindgåelsen omkring driften af et plejehjem opdelt i to enheder – en offentligt drevet og en privat drevet del, observeredes følgende usikkerhed i kontrakten:

”Et eksempel er det offentlige og det private plejehjem i samme bygning. Da kontrakten blev indgået var det ikke præciseret hvem der havde forpligtelsen med at fodre de fælles guldfisk i dammen. Ingen gjorde det med det til følge at de døde”

(Svend Tabor, s. 4, l. 14 - 17)

Ved at det således ikke er beskrevet eksplicit, hvem der har fodringsforpligtelsen, er der altså ingen der påtager sig den, hvilket bekræfter teoriens udsagn om, at alle kontrakter er ufuldstændige.

6.2.1 Opsummering på økonomianalysen

I nærværende afsnit har vi beskæftiget os med analysen af de økonomiske forudsætninger knyttet til markedsgørelsen. Vi har uddraget pointer fra det tilvejebragte materiale, der gør det muligt at svare på afhandlingens 2 første underspørgsmål, nemlig

- Hvilke styringsteknologier kan vi iagttage?
- Hvilke betingelser sætter disse for ledelsens handlerum?

Vi har således set på, hvilke teknologier der kan identificeres ved at analysere forholdet mellem principal og agent, samt ved at kigge på de transaktionsomkostninger der er knyttet til kontrakterne mellem forvaltningen og leverandøren. Da vores iagttagelsespunkt er ledelsen, har vi foretaget vores analyse på forholdet mellem den offentlige bestiller og udførerniveauets ledelse (offentlige og privat), altså forholdet mellem Bestiller og Udfører i BUM-modellen.

Igennem analyserne har vi set på, hvilke betingelser de fremanalyserede teknologier sætter for ledelsens handlerum.

Indledningsvist har vi på baggrund af vores empiri konstateret, at der er et væsentligt økonomisk styringsredskab, udspringende af hele New Public Management bølgen, der ligger til grund for markedsgørelsen. Som en konsekvens af, at regeringen har bestemt, at ældreplejen i 2003 skulle overgå fra forvaltningen, altså hierarkiet, til at være aktør på et marked har vi identificeret kontraktstyring som en væsentlig styringsteknologi.

Opsamlende har vi herudfra identificeret et spektrum af teknologier, der udspringer af dette kontraktforhold.

De fremanalyserede styringsteknologier vi således kan identificere som de fremherskende er:

- Kontrakter
- Kvalitetsstandarder
- Kontrolmekanismer, herunder
 - PDA som dokumentationsredskab
 - Brugerundersøgelser
 - Tilsyn
 - Stikprøvekontroller
- Sanktionsmidler
 - Pålæggelse af erstatningsbesøg
 - Betaling af bod
 - Ophævelse af kontrakten
- konkurrence

For at udkrystallisere hvilke betingelser disse styringsteknologier sætter for ledelsens handlerum, har vi netop ud fra påvisningen af teknologiernes forekomst, analyseret og givet empirisk dokumenterede eksempler herpå.

Vi har herigennem set, at de økonomisk funderede styringsteknologier sætter en væsentlig grad af betingelserne for ledelsens handlerum. Analyserne har ligeledes vist, at der er forskel på at være leder som henholdsvis offentlig og privat leverandør – der er forskellige handlemuligheder og forskellige muligheder for at optimere egen drift. Herudover har vi

fundet eksempler på, at lederne har fraveget den indgåede kontrakt og har udvekslet ydelser mellem offentlig og privat leverandør, der kan have indflydelse på kommunens fastsættelse af priserne.

Vi har således påvist, at lederne i følgende forhold har fået påvirket deres handlerum:

- kontraktindgåelsen medfører, at der kan identificeres en målkonflikt mellem de kontraktindgående parter for både privat og offentlig leverandør.
- Der optræder situationer hvor enten den private leverandør eller den kommunale leverandør bliver favoriseret -
 - Den offentlige leverandør favoriseres og opnår herved konkurrencefordele når de er med til at formulere udkast til kvalitetsstandarderne
 - Den private leverandør favoriseres og opnår konkurrencefordele ved ikke at skulle gøre dette, idet den offentlige leverandør selv afholder udgiften/tiden indenfor plejerrammen, hvorved prisen på leveret pleje stiger, hvilket den private leverandør honoreres efter.
 - Den offentlige leverandør favoriseres ved at lave udkast til visitationspakker til politisk godkendelse – herved kan de optimere pakkerne til at passe til deres opgaveudførelse. Denne mulighed har den private leverandør ikke.
 - Den private leverandør favoriseres ved at kunne koble sig gratis på ekspertisen hos den offentlige leverandør ved kursusvirksomhed og uddannelse af medarbejdere.
- Der opstår situationer hvor lederen beslutter at standarder bevidst fraviges uden at det indberettes til visitationen – for eksempel når indholdet i kvalitetsstandarderne kolliderer med lederens opfattelse af "god pleje" eller ordentlig faglighed tilsidesætter loven til fordel for fornuften
- Der optræder situationer hvor lederen hos den private leverandør har en mere kompleks hverdag end den offentlige leder, ved at den private leder skal operere med mange forskellige kvalitetsstandarder knyttet til de forskellige kommuner.

6.3 Teori om styringsteknologi og handlerum

I dette afsnit vil vi præsentere henholdsvis Thygesen og Andersens teorikompleks og Henrik Frimors analysemodel. Dette skal sætte os i stand til at iagttage henholdsvis styringsteknologier og hvilke betingelser disse sætter for ledelsens handlerum.

Den teoretiske fremstilling, gør os efterfølgende i stand til, at opstille en model med iagttagelsespunkterne:

- Styringsteknologi
- Ledeforskel
- Objekt-formation
- Subjekt-formation
- Manifestation gennem artefakter og ritualer

6.3.1 Styringsteknologier i et teoretisk perspektiv

Styringsteknologi består af to ord - styring og teknologi. Så for at forstå hvorledes det hænger sammen må vi gå tættere på hvert ord, da dette sætter rammen om forståelsen af styringsteknologiers implikation i lederens hverdag, hvor der udøves ledelse.

Styring

*Styring består i minimering af en forskel*⁵³. Som eksemplificering på denne definition anvender Thygesen styrmandsmetaforen, hvor styrmanden (der lejlighedsvis kan erstatte lederen) styrer sit skib igennem ukendt farvand imod et mål. Ude på åbent hav, vil styrmanden konstant skulle korrigere sin aktuelle position, så den passer med den planlagte kurs⁵⁴. På grund af strøm, vind og vejrforhold er dette en kontinuerlig proces, hvor styrmanden løbende må styre mod at minimere forskellen på aktuel position og den ønskede kurs. Styring iagttages herved som iagttagelsen af forskellen mellem den

53 Andersen i Pedersen et al. 2007

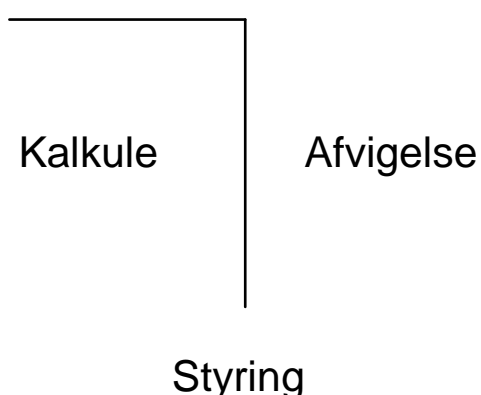
54 Andersen i Pedersen et al. 2007

ønskede kurs og aktuelle position. Herunder er dette udsagn forsøgt sat ind i en formkalkyle inspireret af Luhmann, som Niels Åkerstrøm Andersen anvender⁵⁵:



Figur 4 efter figur i Andersen (2006)

Ved denne eksemplificering iagttages "styring" som indikationen inden for rammen af en forskel mellem den ønskede kurs og den aktuelle position. Hvis man var sikker på at holde den ønskede kurs, ville der ikke længere være behov for styring, da det hele vil ordne sig selv. I traditionel forstand vil det dog være en utopi, at forestille sig en båd af egen kraft, selv vil finde direkte til målet uden afvigelser. I Thygesens artikel "Hvordan styringsteknologier gør ledelse mulig"⁵⁶, siger han "*Styring udgør en meget grundlæggende aktivitet, for den består i at minimere forskellen mellem kalkule og afvigelse eller mellem forventning og skuffelse*"⁵⁷.



Figur 5 efter figur i Andersen (2006)

Thygesen kalder kalkulen for ledelsesutopien og styringen er ledelsespraksis⁵⁸, hvor der sondres mellem idealet om, at man som organisation kan opstille en ønsket målsætning

⁵⁵ Andersen 2006

⁵⁶ Thygesen i Pedersen et al. 2007

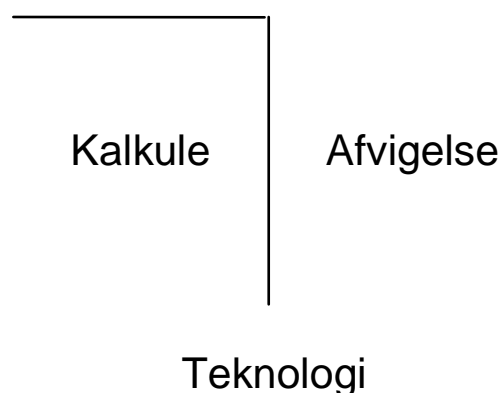
⁵⁷ Thygesen i Pedersen et al. 2007

⁵⁸ Thygesen i Pedersen et al. 2007

og gnidningsfrit nå dette og så hverdagen hvor forhindringer, uforudsete opgaver og stress skaber afvigelser fra kalkulen (målet). Det er her ledere træffer beslutninger og styring træder frem, som den praksis imod at minimere forskellen mellem kalkule og afvigelsen.

Teknologi

*Teknologi består i etablering af kausalitet*⁵⁹. Når man med denne betragtning tager fat i teknologiens mulighed, træder der et årsag-virknings forhold frem. Det er en vigtig pointe, at teknologien i sig selv sætter fokus på sin egen tilblivelse som pålidelig. At teknologien kan indsættes og udfaldet, som årsag og virkning bliver det samme i en uendelighed. Teknologien sætter fokus på den kausalitet, der er det bærende i formkalkulens positive side (kalkulen) og som er målsætningen der styres efter. Med andre ord kan man sige, at teknologien initierer behovet for styringen, for når målsætningen svigter, opstår behovet for, at minimere forskellen mellem kalkulen og afvigelsen⁶⁰. Det er således teknologien, der repræsenterer den forskel der stilles til rådighed for den før omtalte styring, hvilket illustreres i nedenstående figur:



Figur 6 efter figur i Andersen (2006)

Teknologien gør noget måleligt og som beskrevet også styrbart. På samme tid bliver det ligeledes muligt at iagttage noget frem for noget andet. Teknologiens fokus får derved betydning for hvordan iagttageren vælger at iagttage, vælger at styre og hvordan omgivelserne og organisationens omverden, dens medarbejdere og strategier træder frem. Teknologien har en begrænsning, idet den stiller én bestemt ledeforskel til rådighed, hvilket så medfører, at teknologien bliver "blind" for det den ikke iagttager.⁶¹ Alt det som ikke sættes indenfor for rammen af en forskel, men forbliver udenfor medfører

⁵⁹ Thygesen i Pedersen et al. 2007

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Thygesen et al. 2004

teknologiens begrænsning eller det som kaldes teknologiens slagside – det som ikke iagttages.

Styring og teknologi i et.

Nu bringes ordene sammen igen og dette bringer vores forklaring videre. Styringsperspektivet bliver interessant, da det nu er muligt at iagttage hvordan en bestemt styringsteknologi skaber et muligheds og umulighedsrum for lederen og organisationen som helhed. Som vi kort nævnte ovenfor medfører en bestemt teknologi, en bestemt måde hvormed omgivelserne iagttages. Heideggers tidligere omtalte metafor bidrager til at understrege denne pointe: ”..så består verdenen pludselig af søm, når man står med en hammer i hånden”⁶²

Styringsteknologier bliver herved retningsbestemmende for organisationens handlinger og strategiske styring, og det er her nødvendigt som leder kritisk, at forholde sig til om denne retning nødvendigvis er den rette. Ud fra denne betragtning vender vi tilbage til vores indledningsvise pointe, at styringsteknologier ikke er uskyldige og passive, men at de tildeler organisationen særlige præmisser og får den til at træde frem på en særlig meningsfuld måde. Skal lederen og organisationen undgå at blive et offer, må lederen kunne træde udenfor styringsteknologiens iagttagelsesapparat og iagttage denne på afstand. Lederen må gøre brug af 2. ordens iagttagelser, og blive opmærksom på, at han det er hans præmis at træffe den afgørende beslutning på helhedens vegne, om hvordan og hvilke af styringsteknologierne der skal i spil. Han skal dermed mestre dem og ikke lade sig styre af dem. Teknologierne skal afkodes og deres potentiale samt begrænsninger, der kan iagttages i de forskellige de sætter, skal håndteres. Det er således lederens opgave at tage ansvar for de styringsteknologier der er i spil og hvilke slagsider der produceres.

Denne betragtning bringer en ny dimension ind, hvor vi ikke blot kan begrænse os til at fokusere på styringsteknologien som en sagsdimension, men også er nødt til at forholde os til det som en social dimension⁶³, da teknologien er konstituerende for det sociale rum og de muligheder der opstår. På denne måde kan man sige at styringsteknologien kan

⁶² Thygesen i Pedersen et al 2007

⁶³ Thygesen i Pedersen et al 2007

bidrage til at forenkle og forsimple det sociale liv i en organisation, ved at indsætte kausalitetsforholdet og samtidig autorisere og normalisere bestemte roller og relationer, der passer ind i det mulighedsrum der er skabt. Styringsteknologier kan i denne betragtning ansues som skabende en bestemt social praksis, eller sagt på en anden måde så kan styringsteknologier i et socialt perspektiv italesættes som sociale teknologier⁶⁴, der konstituerer et bestemt rum for ledelsespraksis.

6.3.2 *Konditionering af ledelsens handlerum.*

6.3.1 *Ledeforskel:*

Sociale teknologier er udkrystalliseringer af funktionssystemerne, der omgiver og indvirker i organisationer. Det er de sociale teknologier, der får organisationen til at emergere i den bestemte form, den iagttages i. Netop ved at iagttage opereres der i forskellen mellem det der iagttages og det som ikke iagttages, men omvendt er antagonistisk afhængig af det iagttagede. Det kan dog være kompliceret at iagttage ledeforskellene, da flere funktionssystemer er repræsenteret i de sociale teknologier. Det giver Frimor følgende eksempel på:

Luhmannianske funktionssystemers indtrængen i organisationer → Sociale teknologier		
Funktionssystem		Social teknologi
Videnskabssystemet	(viden / ikke viden)	Vidensregnskabet
Kunstsystemet	(skøn / uskøn)	Branding, Organisationsidentitet
Det økonomiske system	(betale / ikke betale)	Økonomistyring
Det pædagogiske system	(læring / ikke læring)	Organizational Learning, Benchmarking

Tabel 2. Uddrag fra Frimor 2004

Hvordan det så er muligt for lederen at iagttage ledeforskellene, afhænger således af hvilke funktionssystemer der trænger ind i den organisation der iagttages samt af iagttageren.

⁶⁴ Frimor (2002)

6.3.2 Objekt-formation

For at man med rimelighed kan tale om, at et handlerum er identificeret, må det være muligt at kunne udpege et eller flere objekter, som bliver mulige at håndtere i kraft af teknologiens manifestation. Denne præmis er for Frimor absolut og han postulerer, at bidrager en social teknologi ikke til at gøre noget før uhåndterligt til håndterligt, er det ikke muligt at tale om en social teknologi. Det der objektiveres kan være en konkret ting, processer eller handlinger, der post ante gøres til objekt for bevidstheden.

6.3.3 Subjekt – formation

Subjekt-formation sætter fokus på, hvilke roller der skabes og tildeles, som ikke var tilstede i forvejen før den sociale teknologi. Handlerummet iscenesætter subjekter som aktører der dukker op på en bestemt måde, der adskiller sig fra tiden før.

6.3.4 Manifestation

Sociale teknologier giver sig til kende ved at konstruere objekter og subjekter, men praktisk set skabes der i kølvandet heraf et organisatorisk output, både som nye ritualer samt artefakter. Ritualer består i nye processer der lægges i faste rammer, hvilket kommer til udtryk som skabelsen af nye arbejds- og forretningsgange, der ikke syntes mulige eller relevante før. Herudaf produceres artefakterne som følge af den sociale teknologis virke i organisationen. Det er ledelsen, der tager beslutning om beskaffenheden af både ritualer og artefakter, dog er det, til forskel fra de tidligere begreber, ikke en forudsætning for handlerummets indikation, at både ritualer og artefakter er repræsenteret.

6.3.5 Tanker om det videre arbejde med handlerummet

Frimor har i sin opstilling af de 4 betingelser indført en begrænsning i arbejdet med styringsteknologier. Han antager eksempelvis at objekter og roller skal opstå som et resultat af den indførte eller anvendte teknologi. Man kunne jo efterlades med det spørgsmål, kunne andre teknologier ikke også abonnere på samme objekter og aktører, uden at det ville fratage handlerummet sin berettigelse. Vi fornemmer, at han stiller sig åben herfor, da han afslutningsvis selv skriver, at:

”Analysen ser bort fra organisationers polyfoni. Der tages ikke stilling til organisationens samlede handlerum, men kun til en enkelt social teknologisk handlerum [...] Der tages ikke stilling til, hvorvidt sociale teknologier vitterligt kan holdes adskilte. Det er mig stadig uvist med hvilket analytisk værktøj denne adskillelse skulle foretages. Mulighederne kunne være på rum-, tids- eller sagsdimensionerne, men organisationens mange sociale teknologier er jo på spil samtidigt, de samme steder og både tidsligt, rumligt og fagligt indflettede.”

(Frimor 2002)

Vi mener, at det er validt at antage, at flere styringsteknologier er i spil og de isoleret set præsenterer objekter, subjekter og manifestationer, der ikke var til stede før den enkelte teknologi præsenteredes. Det vil omvendt ikke være gangbart at hævde at en organisation i alle henseender måtte tømmes for disse uden teknologiens tilstedeværelse. Så med Frimors egen tvivl og hans åbne dør i citatet ovenfor tolker vi, at det er gyldigt at formode at samme objekter, subjekter og manifestationer kan optræde i flere styringsteknologier, dog med forskellige formål og ærinder.

6.4 Analyse

I dette afsnit vil vi anvende vores viden om styringsteknologier og hvorledes ledelsens handlerum kan iagttages og med denne viden analysere vores materiale. Herigennem vil vi svare på vores underspørgsmål fra problemformuleringen:

- Hvilke styringsteknologier kan vi iagttage?
- Hvilke betingelser sætter disse for ledelsens handlerum?

Da vores analyse vil omfatte flere forskellige styringsteknologier, har vi for overskuelighedens skyld udarbejdet en model. I denne vil vi indsætte hver enkelt styringsteknologi vi kan identificere, hvordan vi kan iagttage ledeforskellen og på hvilken måde vi kan iagttage konditioneringen af ledelsens handlerum. Modellen er præsenteret herunder

Styringsteknologi (hvilket kausalitetsforhold er gældende for hvad der styres efter)			
Ledeforskel Hvilken forskel kan iagttages og som ledelsen styrer imod at minimere?	Objekt –formation Hvad gøres til genstand for ledelsens bevidsthed?	Subjekt – formation Hvilke nye aktører er mulige at iagttage, som ikke var der før?	Manifestation Kan der iagttages nye arbejdsgange eller redskaber i anvendelse?

Figur 7: Egen tilvirkning

Vi vil i analysen komme omkring nogle af de allerede nævnte styringsteknologier fra økonomiafsnittet, men også fremkomme med nye teknologier vi med vores viden om styringsteknologier kan iagttage. Vi er opmærksomme på, at vores analyse af styringsteknologier, frembringer iagttagelser der kunne være anderledes for andre iagttagere. Som vi har nævnt indledningsvist, betyder vores konstruktivistiske tilgang, at vi selv er en del af iagttagelsen og vores rolle som iagttagere, derfor kan iagttages gennem vores synliggørelse af både iagttagelsesposition og vores valg af iagttagelsesperspektiv. Verden er som den iagttages, det enkelte individ skaber sin egen forståelse og opfattelse af verden.

Grundlæggende mener vi, at mening skabes i sociale relationer og der findes derfor ingen sandhed. Derfor vil vores iagttagelsesposition, genstandsfelt og forforståelser naturligt frembringe vores egen konkrete iagttagelse af forskellen der styres mod at minimere. Vi åbne for, at andre iagttagere vil være i besiddelse af en anderledes præference, der efterlader muligheden for at iagttage styringsteknologien på en anden måde, end den iagttagelse vi i afhandlingen opererer med. Vores iagttagelse, kan udelukkende være vores og ikke andres iagttagelse. Vi kan også begrunde forskellen med, Frimors betragtning om at iagttagelsen af ledeforskellene, afhænger af hvilke funktionssystemer der trænger ind i den organisation der iagttages.

De organisationer vi iagttager, vil som helhed kunne præsentere mange divergerende styringsteknologier, der i en kompleks sammenhæng, skaber et samlet polyfonisk handlerum. Vores analyse vil alene koncentrere sig om de styringsteknologier, vi iagttager som en konsekvens af markedsgørelsen. Disse er:

- Frit valg
- Konkurrence
- Økonomistyring

6.4.1 Frit valg

Med afsæt i vores teori og i vores tidligere begrebsafklaring af styringsteknologi, træder Frit valg ind som en næsten paradigmatiske styringsteknologi, der bygger på et kausalitetsforhold hvor frit valg, skaber større sikkerhed for kvalitet i leveringen af serviceydelserne. Markedet bliver således målet der skal styres efter og som indfrier forventningen til Frit valg.

Forskellen der kan iagttages

På denne måde, kan vi iagttage, at frit valg sætter ledeforskellen marked/monopol til rådighed, der således etableres til at styre efter. Frit valg er dermed ikke blot et lovkompleks, som vi kan iagttage regulerer hverdagen for vores aktører.

Regeringen skriver indledningsvist i deres statusrapport blandt andet, at:

”Med reformen [Velfærd og Valgfrihed 2002 red.] vil regeringen modernisere den offentlige sektor og sikre borgerne en række gevinster. Det vigtigste er at sikre borgerne adgang til forskellige tilbud om offentlig service. Det gør det nemmere at finde et tilbud, der passer til den enkeltes ønsker og behov. Det er samtidig ønsket, at der kommer mere konkurrence på velfærdsområderne.”

(Regeringen 2005: s. 5)

Helt overordnet leverer regeringen i 2003 fritvalgsordningen der sætter skub i markedsgørelsen på ældreområdet. Frit valg som teknologi sidestiller det at borgeren får et frit valg, som værende ens betydende med at de oplever en bedre leverance af hjemmehjælp og for velfærdssamfundets synspunkt, at det offentlige motiveres til at levere en god service. Dette sker ved at indsætte markedet som kalkulen, som ledelsen må styre imod. Når styringsteknologien animerer aktørerne i det sociale rum til at foretage sine

iagttagelser i forskellen marked/monopol, kan det iagttages at der indarbejdes nye incitamenter for organisationens handlen.

"..i monopolsituationen var der ikke behov for at tænke strategisk, da alt gik ud på at få bevillinger fra byrådet. Under markedstænkningen er strategi dukket op i alle lederes ordforråd [...] alle laver SWOT analyser"

(Svend Tabor side 3, linje. 5 – 7)

Når der styres mod markedet for at opnå fordelene ved frit valg, giver det organisationen som helhed et nyt optik at iagttage verden igennem. Dette viser både citatet ovenfor og betragtninger leveret af Anne Steffensen fra Allerød kommune:

"For de kommunale ledere har markedsgørelsen gjort det, at de skal tænke langt mere strategisk end de tidligere har gjort. Et eksempel er på opgavefastholdelsen. Her er det nu blevet attraktivt at holde på f.eks. den offentlige rengøring af flere årsager:

Pkt. 1 for som leverandør at have det i sin produktportefølje

Pkt. 2 for at holde på indtjeningen og

Pkt. 3 for at have en rekrutteringsstald.."

(Anne Steffensen side 3, linje 38 – 44)

Begge ovenstående citater viser, at monopol betragtes som fortiden, som det man er på vej væk fra og i en styringsterminologi – det som er afvigelsen fra den ønskede tilstand.

Objektformation

Når frit valg iagttages som en styringsteknologi, bliver det markedet som handlerummet orienterer sig efter. Frimor siger, at pointen her er, at handlerummet skaber mulighed for at gøre noget bestemt til genstand for bevidstheden i organisationen og hermed for ledelsen. Ved denne iagttagelsesoperation marked/monopol, anses det for plausibelt at udpege konkurrence som et meget vigtigt omdrejningspunkt for ledelsen. På denne måde er ledelsen nødt til at forholde sig til omgivelserne som konkurrenter, som nogle der i sidste ende kan udgøre en reel trussel for organisationen. Om end det ikke er alle udførerne i

vores interviews der føler sig truet af markedet, så tilkendes der på forskellig vis, at markedet er reelt og de befinder sig i en ny situation. Her siger Brigitta Pranov blandt andet:

”..vi havde i høj grad forstået at vi var konkurrenceudsat og det første år der holdt vi meget nøje øje med hvor mange borgere der fravalgte os, af dem vi havde haft, vi førte statistikker på og det var vores mål at det måtte være maksimalt 10 % der valgte os fra..”

(Brigitta Pranov, side 2, linje 33 – 36)

Således kan vi med Frimors analyse identificere konkurrence som et nyt objekt og fokus område for ledelsen.

Grundlaget for at frit valg og markedet kan fungere under disse regulerede former, kræver synlighed og gennemsigtighed. Modsat konkurrence er det ikke i samme grad lige så oplagt, men når vi tager udgangspunkt i de 2 følgende citater ser vi, at organisationens gennemsigtighed nu også træder frem som et objekt, der ikke på samme måde som tidligere har været synligt for ledelsens handlerum.

”Korrekt prisfastsættelse er afgørende for at sikre lige konkurrencevilkår mellem de private og kommunale leverandører af hjemmepleje. [...] Siden frit valg blev indført 1. januar 2003, har der været flere sager, hvor private leverandører har klaget over kommuners prisfastsættelse”

(Socialministeriet, 2007)

”..min opgave, det det bliver nok at gå ind og være med til at driftsoptimere og mere budgetstyre eh altså konkurrencemomentet tror jeg bliver mere synligt eh eh man laver jo alle de her sammenligninger i kommuner med takster...eh og der ligger Køge ret højt, så en af mine opgaver bliver helt klart i det næste år at være med til at gå ind og analysere på eh hvorfor ser vores takster sådan ud og hvordan kan jeg være med til ud i grupperne og analysere på, jamne hvad kan vi gøre anderledes?”

(Annelise Dehn, side 2, linje 36 - 41)

”.. det har gjort os meget omkostningsbevist og [...] også øh hele kommunens opmærksomhed på øh hvad er det egentlig det koster at producere en times hjemmehjælp [...] hvor det er os der skal generere priserne på markedet [...] vi snakker om hvad koster det i timen og producere det her [...] fordi nu koster det jo ikke kun kommunen en pris til os, men den samme pris skal også betales en privat leverandør..”

(Brigitta Pranov, side 3 ,linje 51 – 53 og side 4, linje 1 - 11)

At ydelser har en pris, der nu kan sammenlignes på tværs af markedets offentlige og private leverandører gør, at den offentlige leverandør bliver tvunget ud i at skulle forholde sig til egne omkostninger og prioriteringer. Fokus på prisrigtighed og dermed gennemsigtigheden, har en betydning for at quasimarkedet i form af frit valg kan fungere. Som ledelse bliver man gennem denne objekt-formation, sat overfor at skulle forholde sig til en ikke før mulig konsekvens. Hvis vi ikke kan gøre det bedre, risikerer vi at miste vores berettigelse og andre kan være klar til at tage over da vi ikke længere har monopol .

Sidste men ikke mindst etablerer frit valg de offentlige organisationer som leverandørvirksomheder og hos en af vores interviewede som en forretning:

”..der er mere selvstændighed i det, det er en lille forretning man selv driver..”

(Annelise Dehn, side 10, linje 42)

Subjekt-formation

Med et marked for øje og frit valg som styringsteknologi, bliver det nu muligt at iagttage nye roller der træder frem i lyset. Lederen udnævnes med rette som ”virksomhedslederen”, borgeren træder i karakter som ”kunden”, økonomimedarbejderen installeres som ”controller” og visitatoren tildeles en ny ansvarsfuld position. Disse subjekter kan iagttages, som værende til stede i det handlerum der udspiller sig. Kunderne kan med en købekraft i form af både egne midler (til tilkøbsydelse) samt Vouchers, stille krav om bedre service da de gives alternative muligheder i rollen som kunde. Virksomhedslederen må gøre sin butik attraktiv og oppe sig for at indfri kundens

forventninger og herigennem motivere sine medarbejdere, til at yde en bedre indsats, som eksemplet i citatet her viser:

"..vi skal levere ydelsen ellers mister vi kunderne."

(Jeanette Løkken, side 4, linje 24-25)

Virksomhedslederen skal i sidste ende levere "regnskabet" til controlleren, der følger op og rapporterer videre til myndigheden og politikerne.

" [Lave en korrekt. Red] prifastsættelse af ydelserne. Dette er beregninger der skal være i orden, da det sker at private leverandører mener prisen er sat for lavt. Da er det vigtigt at være sikker på, at lederne har lavet deres forarbejde ordentligt og at priserne derfor holder"

(Flemming Villadsen, s. 3, l. 21 - 24)

Afslutningsvis skal nævnes, at visitatoren som aktør har fået en ny central nøglefunktion, hvor denne via politisk vedtagne standarder og egen faglighed, prissætter opgaver der skal løses. Samtidig er visitatorerne i kraft af, at de er kontaktleddet mellem udførerne og kunden garanten for at kunden får den ydelse vedkommende er berettiget til. I vores interview kan vi identificere, at rollen kan have indflydelse på kundens valg af leverandør. Dette illustreres nedenfor:

"..Jamen, de har simpelthen ikke forstået Frit valg [Visitatoren red], ud fra mit synspunkt [...] det har været sådan at når f.eks. øh der er en borger der bliver indlagt på hospitalet og de har haft os til rengøringen, så har de jo valgt os, når de så er kommet hjem fra hospitalet og skal til at have personlig pleje, så er den pr. automatik gået over til den kommunale indtil visitator har været der, det er ikke frit valg [...] jeg fornemmer meget at visitatorerne ikke sådan helt har forstået det endnu. Vi prøver selvfølgelig og hele tiden og køre videre og videre og videre og prøver at blive et kendt ansigt, fordi jeg syntes faktisk at vi kan levere ydelsen.."

(Jeanette Løkken, side 2, linje 37 – 45)

I forlængelse heraf, kan man sige at det således er vigtigt for aktørerne at være bevidste om visitatorernes centrale funktion. Som vist i eksemplet, kan en ufuldstændig visitation hvor ikke alle leverandører er blevet præsenteret for kunden, betyde en skævvridning med dertil hørende konkurrencefordel for den kommunale leverandør. På dette grundlag, er det ikke utænkeligt at ledelsen hos den private leverandør inddrager visitatoren som en meget betydningsfuld aktør i deres fremtidige strategi, dette kan dog ikke direkte udledes af vores tilgængelige empiri.

Manifestationer

I hele vores tilgængelige materiale, kan vi få øje på mange forskellige artefakter og manifestationer og vi skal begrænse os til dem, der vedrører det ovenfor gennemgåede. Men det helt indlysende ser vi er markeds- og brugerundersøgelser, SWOT analyser, Benchmarking, markedsføringsmateriale og vigtigst for at kunne træde ind på markedet - kontrakter.

Opsummeret vil Frit valg som styringsteknologi, sat ind i vores tabel, se ud på følgende måde:

Styringsteknologi			
Frit valg			
Ledeforskel	Objekt –formation	Subjekt – formation	Manifestation
Marked/monopol	Konkurrence Virksomhed Gennemsigtighed Pris	Konkurrenter Virksomhedsleder Kunder Visitatoren	SWOT Kontrakter

6.4.2 Konkurrence

Den moderniseringspolitiske udvikling har, som tidligere beskrevet, været drevet af tanker fra NPM og herved det hensigtsmæssige i at konkurrenceudsætte den offentlige service. I vores empiri ser vi således, at konkurrence er en fremtrædende styringsteknologi der indsættes. Begrebet konkurrence og ord der fører hen til dette begreb, er relativt ofte

nævnt i vores interviews. Vi ser at konkurrence som styringsteknologi, kommer naturligt som en del af den foregående teknologi – hvor det var markedet, der trådte frem, som det der skal styres mod ved frit valg. Markedet fungerer gennem konkurrence mellem flere uafhængige aktører. Konkurrence som styringsteknologi bygger på en forståelse af, at organisationen næres ved anerkendelsen af at man på en positiv måde er noget særligt og attraktiv.

Forskellen der kan iagttages

Vi ved at konkurrence traditionelt set kan iagttages ved forskellen vinder/taber. Vi mener dog ikke, at denne form for italesættelse passer ind i vores ramme og iagttager derfor en mere passende forskel der stilles til rådighed. Konkurrencen styres mod at minimere forskellen mellem tilvalgt/fravalgt. I forhold til vinder/taber, er betydningen i den sidste ende den samme, men semantisk forskydes handlingen ud på borgeren, som den der vælger til og dermed også vælger fra. På denne måde vælger vi ikke at abonnere på den betydning der vil efterlade en leverandør, som "taber" i betydningen mindre værdig.

Med konkurrence som styringsteknologi styrer lederen sin organisation mod forsat at være den der er tilvalgt som den ønskede kalkule. Afvigelserne træder frem som en uønkset tilstand, udtrykt ved at kunderne fravælger dem. Konkurrencemomentet har en god energi og begejstring i sig. Det muliggør at organisationen kan opleve et løft, samt iklæde sig "førertrøjen", eller på modsatte side, tage sig tid til selvrefleksion og være kritisk selviagttagende. En pointe der understreges i følgende citater:

"Frit valg kan gavne medarbejdernes motivation men skaber også usikkerhed!"

Med frit valg mellem offentlige og private leverandører skal de offentlige leverandører nu i højere grad konkurrere om brugerne. Når medarbejderne oplever at blive valgt til af brugerne, kan det gavne motivationen. Frit valg skaber dog også usikkerhed blandt medarbejdere."

(Regeringen 2005, side 8)

"..vi bad også vores visitatorer om øh når en borger havde valgt os fra om de ville [...] at spørge borgeren, hvad det var vi var blevet valgt fra på, så vi havde noget at arbejde med. [...] nogen steder der kunne vi bare sige, nå ja det var forventeligt og andre steder der kunne vi så sige ah, det kunne vi have gjort lidt bedre.."

(Brigitta Pranov, side 3, linie 14 - 18)

Konkurrencen oplader naturligt organisationen med en agtpågivenhed, for hele tiden at kunne forbedre sig og stille sig kritisk overfor egne rutiner og værdier. Gevinsten ved at blive tilvalgt som leverandør, vil kunne spores som en anerkendelse og et klap på skulderen når det lykkes, hvilket giver selvtilfredshed og øger motivationen. I den modsatte situation, hvor leverandøren fravælges, enten ved at en borger opsiger samarbejdsforholdet eller ved simpelthen at der er stop for den naturlige tilgang af borgere, kan det som nævnt i statusrapporten give anledning til usikkerhed, men også, som det er tilfældet i Allerød kommune, give anledning til selvrefleksion.

Ledelsen i ældreplejen i Køge, er med denne ledeforskel blevet meget bevidste om, at borgerne nu ikke længere per automatik tilgår dem, men at andre leverandører på et tidspunkt står klar. Det betyder, at de skal handle proaktivt og ikke være passivt afventende.

"... altså vi kunne jo egentlig godt gå ud og profilere os hos borgerne [...]. Det er kun dem der kan vælge os [...] Så vi bliver nødt til at fortælle dem de skal vælge os."

(Annelise Dehn s. 7 l. 32 – 33)

I forhold til Thygesen og Andersens arbejde med styringsforskellen, fremhævede vi en pointe gående ud på, at styringsteknologierne skal afkodes. Det betyder, at deres potentiale samt de begrænsninger der kan iagttages i de forskellige de sætter, skal håndteres. Det er lederens opgave at tage ansvar for de styringsteknologier der er i spil og handle på de slagsider der produceres. Igennem interviewet med udførerlederen fra Allerød kommune, kan det iagttages, hvorledes en styringsteknologi, kan producere slagsider eller i en økonomisk term "Moral Hazard". For eksempel når medarbejderne,

under dække af markedet og den fri konkurrence, accepterer eller argumenterer for at de besværlige eller meget stærke borgere, som ikke passer ind i organisationens arbejdsgange, fravælger dem eller opfordrer dem til at fravælge kommunen som leverandør:

”..nå ja, det er da også nogle besværlige borgere, lad os da lige slippe af med dem, øh fordi de kan jo altid vælge, vi behøver ikke at gøre noget ekstra for at holde på dem [...] så de kan da bare vælge en anden, kan de og øh det syntes jeg ikke var en faglig tilfredsstillende udvikling [lederen om medarbejdernes fremvoksende holdning, red], [...] det ku i hvert fald medføre [...] at vi fik en holdning i vores medarbejdergruppe der sagde, men altså hvis de er besværlige så kan vi ikke passe dem, [...] du kan bare vælge en anden – kan du, gå i et andet bageri .

(Brigitta Pranov, side 3, linie 14 - 18)

Eksemplet afspejler tydeligt, hvordan ledelsen må være opmærksom på at når organisationen iagttager i forskellen tilvalgt/fravalgt, kan det initiere uønsket adfærd, der dækkes ind under et gyldigt vilkår styringsteknologien har sat. Det vil sige, at konkurrencen virker, selvom der mistes en borger, da det er jo en del af præmissen ved at være i konkurrence.

Ledelsen skal da være opmærksom på, at motivationen for et fravalg af dem som leverandør, kan bunde i uhensigtsmæssige mekanismer hos medarbejderne, der således ikke fanges af denne styringsteknologi. Dette kan således kalde på en anden styringsteknologi som ikke er blind for denne adfærd. I det følgende citat kan vi i forlængelse heraf iagttage en modstrategi i form af styringsteknologien ”Værdibaseret ledelse” iagttaget som forskellen centrale værdier/lokale normer. Brigitta Pranov vælger at arbejde med centrale værdier, i stedet for at lade lokale normer påvirke adfærden:

”..det syntes jeg ikke var en faglig tilfredsstillende udvikling, den ville i hvert fald på et eller andet tidspunkt svie til os og øh det havde vi også en løbende og åben kommunikation om, at sådan ville vi ikke ha det..”

(Brigitta Pranov, side 2, linie 41 - 43)

Objekt-formation

Med forskellen tilvalgt/fravalgt kan vi iagttage, at kvalitet bliver objektgjort og gjort til genstand for organisationen. Der formodes fra politisk hold, at konkurrence bliver ensbetydende med at borgerne modtager en bedre kvalitativ service i forhold til deres egne behov og ønsker.

”Frit valg giver leverandørerne en tilskyndelse til at forbedre kvalitet og service i deres tilbud til de ældre. Ellers risikerer de, at de ældre bruger deres valgfrihed til at vælge en anden leverandør.”

(Regeringen 2005, side 49)

Kvalitet bliver synlig for organisationen på en meget håndgribelig måde. Det har på mange måder altid været problematisk at definere hvad kvalitet er og hvordan det eksempelvis kan måles. Ved konkurrence som styringsteknologi og ledeforskellen tilvalgt/fravalgt, indikeres det indirekte hvor gode leverandørerne er til at levere kvalitet. Dette kan nu iagttages ved om man tilvælges eller fravælges af kunden, ud fra kundens præferencer. I Solrød Kommune var det en væsentlig faktor som lokalpolitikere så som en mulighed ved indførelsen af frit valg.

Konkurrencen blev fra starten af set som en mulighed for at tænke anderledes. Senere blev det en nødvendighed, i forhold til at sikre Virksomheden Hjemmeplejen. Der var stor utilfredshed med serviceniveauet tidligere, så alene af den grund var det nødvendigt at tilbyde alternativer. Der var ligeledes et ønske om, at kunne styre indsatsen via incitament. Hvis de scorer højt nok i brugerundersøgelser kan de få en bonus udbetalt til medarbejderne. En sidste vigtig ting i forhold til markedsgørelse og højnelse af standarderne har været, at forsøge at fastholde kontinuiteten i plejen – at de ældre skal forholde sig til så få plejere som muligt. Dette blev skønnet bedre at kunne opfyldes i en konkurrencesituation.

(Naima Simring, bilag 7, side 1, linje 12 – 28)

At borgeren modtager en service de ikke til fulde er tilfredse med, skal imødekommes og afhjælpes ved, at indføre konkurrence. Så vil borgeren som aktør, der så bliver bemægtiget med titlen kunde, indikere sin tilfredshed mellem at vælge til eller vælge fra. Politikerne er så samtidigt interesserede i, at skabe incitament for virksomheden til at yde sit bedste og tænke anderledes, ved at udlove bonus for gode resultater. Resultater vi tolker som en bedre kvalitet i serviceleveringen. Følgende eksempel fra vicekommunaldirektøren i Allerød Kommune illustrerer pointen om, at konkurrence får objektgjort kvaliteten, der således gør kvalitet målbar, idet kvaliteten bedømmes af kunden,:

Det er desuden en fordel at have konkurrenter at måle sig op imod – det er sundt at blive pustet i nakken for til stadighed at sikre at der leveres den bedste ydelse.

I forhold til konkurrenceaspektet har det vist sig, at de private leverer et godt produkt og de ældre er tilfredse med dem. En tydelig forskel fra offentlig til privat er, at de private har meget bedre mulighed for at planlægge dagene og derved f.eks. kunne sende den samme medarbejder til de samme ældre ved hvert besøg, da de ikke har forpligtelsen til at skulle tage alle opgaver, som den kommunale leverandør har.

(Anne Steffensen side 1, linje 29 – 33 og 42 – 43)

Fra den private leverandør kan vi iagttage at samme objektgørelse i form af kvalitet bliver en del af hendes hverdag. Dette på en anderledes måde der adskiller sig fra hendes tid som leder i det offentlige:

Jeg tror også øh vi tænker mere kvalitet, altså... altså virkelig, fordi vi skal holde på kunderne, vi skal... vi øh går mere op i at de får, altså i det kommunale da jeg var der, da skulle de være glad bare de fik rengøringen den dag de skulle have det, de diskuterede da ikke den tid de skulle have den, det var da når det passer os. Sådan er det ikke her, der skal de have kl. 10 eller halv elleve eller hvad tid de nu har fået lovet og gud nåde og trøste dem, hvis man kommer til at lave om og ringer dagen før og siger hallo, det kan vi desværre ikke i morgen

[...] fordi de [borgerne red] er mere krævende, kræsne. De har større forventninger, fornemmer jeg, end de havde i det offentlige. [...] Jamen vi har jo nogle fuldstændigt klare regler. De [medarbejderne red] ved jo at de skal ringe til borgeren hvis de er plus minus et kvarter forsinket, i forhold til deres plan [...] vi kalder dem kunder, her kalder vi dem ikke borger, her siger vi kunder..”

(Jeanette Løkken, side 2, linje 37 – 45)

Et andet objekt der træder frem er strategi. Dette bliver særligt tydeligt når ældreplejen konkurrenceudsættes. Herved styres der efter at blive tilvalgt modsat fravalgt.

Værdien af at have en strategi er, at ledelsen bliver i stand til at handle og på den måde følge op på konkurrenceudsættelsen.

Vi mener dermed at det er blevet mere presserende og dermed også legitimt, at bruge tid på at have og udarbejde en strategi. Strategiudarbejdelse er således også en kompetence, der nu stilles krav til hos udførerlederne fra den øverste ledelse.

Dette illustreres ved dette eksempel:

Det har ændret sig hen imod, at de skal være meget mere bevidste om og handlingsparate i forhold til at være i en konkurrencesituation. Konkurrenterne er de private leverandører, men i lige så høj grad den kommunale hjemmepleje i nabokommunerne. Så det er både i forhold til fastholdelse af opgaver og personale de skal agere. Dette har stillet større krav til lederne i fht at brande virksomheden – fortælle den gode historie om Virksomheden Hjemmeplejen i Allerød. Dette skal de kunne udfra mange parametre: f.eks. gennem attraktive lønpakker, opretholdelse af gode arbejdsforhold og sidst men væsentligst, gennem stadig anerkendelse. Der er lagt meget kompetence ud til udførerlederne, som derfor er dem der skal barsle ideerne til den gode opgaveløsning og interessante projekter.

(Anne Steffensen side 2, linje 44 – 49 og side 1 – 4)

Vi vil ikke i denne analyse komme nærmere ind på hvordan strategierne kommer til udtryk, da nogle af dem vi kan iagttage gennemgås i næste afsnit.

Subjekt-formation

Med konkurrencen som styringsteknologi, genfindes borgeren i denne optik som kunden. Kollegaer fra omkringliggende hjemmeplejer og de private leverandører, træder i karakter som konkurrenter. Lederen får rum til at påtage sig rollen som strategen, der kan iværksætte planer og handle proaktivt på truslen fra omgivelserne. Samtidig kan lederen påtage sig rollen som salgschef, når kunden skal overtales til at vælge. Lederen som salgschef har ligeledes en interesse i, at medarbejderne agerer som salgskonsulenter i mødet med kunden for at imødekomme dennes behov, indenfor rammen af det visiterede. Vi kan ikke iagttage at de anvender disse titler, men som flere af ovenstående citater viser, er rollerne tildelt uden at titlerne er fulgt med.

Manifestationer

Afslutningsvis vil vi nævne brugerundersøgelser som eksempel på ritualer, der er etableret og som bruges aktivt i konkurrence som styringsteknologi. Vi kan ligeledes iagttage, at både strategiplaner samt markedsføringsmateriale udgør en del af de artefakter og ritualer der træder frem.

Opsummeret vil konkurrence som styringsteknologi, sat ind i vores tabel, se ud på følgende måde:

Styringsteknologi			
Konkurrence			
Ledeforskel Tilvalgt/fravalgt	Objekt –formation Kvalitet Strategi	Subjekt – formation Kunder Konkurrenter Strateg Salgschef Salgskonsulenter	Manifestation Brugertilfredshedsundersøgelse Strategiplan Markedsføring

6.4.3 Økonomistyring

Indledningsvis har vi konstateret på baggrund af vores empiri, at økonomi som rationale udtrykt gennem New Public Management bølgen, ligger til grund for markedsgørelsen. I vores økonomi afsnit, sammenfattede vi at økonomisk funderede styringsteknologier, sætter en væsentlig grad af betingelserne for ledelsens handlerum. Specielt kan vi i denne analyse komme dette nærmere, da vi kan iagttage økonomistyring som en essentiel styringsteknologi, der spiller en fundamental rolle for alle de interviewede. Dette verificeres således også i regeringens status rapport:

”En caseundersøgelse af frit valg i udvalgte kommuner har vist, at frit valg har medvirket til at skabe en højere effektivitet. [...] Frit valg har medført, at kommunerne nemmere kan gennemskue, hvad de får for pengene i ældreplejen. [...] Der er i dag markante prisforskelle mellem kommunerne. [...] Der er tale om så store prisforskelle, at det ikke alene kan forklares på baggrund af kvalitetsforskelle.”

(Regeringen 2005, side 8)

Økonomistyring indsættes således som kausalitetsforholdet, hvorved det med økonomistyring bliver muligt for kommunen at levere velfærdsydelser effektivt. Her forstås effektivt som kombinationen af bedst og billigst. Dette forhold afspejles meget præcist i de følgende interviews fra både politiker og embedsmand, i forhold til deres forventninger til den kommunale udførerleder:

Solrød har Økonomisk Demokrati ud i yderste led for at styrke indflydelsen og engagementet. Hvis ikke de [lederne red] kender til disse ting dør de som ledere og kan ikke begå sig. Så er det ikke ligeså vigtigt om de er dygtige sygeplejersker for at blive leder af hjemmeplejen – det kan de udførende medarbejdere være.[...] Der er ligeledes indført økonomi- og lønsumsstyring samt bonusordninger på ældreområdet.[...] Der er således blevet luget ud blandt lederne så dem der ikke kunne leve op til eller bringes til at kunne leve op til de nye krav er blevet afviklet.

Naima Simring, bilag 7, side 1, linje 12 – 28)

Ved ansættelsen af den nye chef har der været væsentligt større fokus på kompetencer indenfor økonomistyring, personaleledelse, motivations-egenskaber, da det har vist sig at disse faktorer en blevet en meget større del af fokus i lederjobbet end plejedelen og ikke bare et irriterende appendiks til jobbet.

(Svend Tabor side 3, linje. 5 – 7)

Forskellen der kan iagttages

Vi kan iagttage at lederen med økonomistyring som styringsteknologi styrer på forskellen overskud/underskud. Overskuddet betinges af, at lederen får iværksat kontrol med om udgifter hænger sammen med indtægter og ved afvigelser styrer ind efter at mindske udgifterne, så der igen skabes overskud på driften:

"..de[medarbejderne red.] bliver nød til at kvittere på deres PDA, når de er gået ind ad døren og når de er kommet ud ad en dør. [...]deres nærmeste leder skal agere på [...] regnskaber de får hver måned, hvor meget har du indtjent og hvor meget har du forbrugt af kroner og så justere efter det [...] vores penge kommer ikke sådan af sig selv.

(Brigitta Pranov, side 4, linie 34 - 44)

At organisationen kan iagttage økonomistyring ved forskellen overskud/underskud, udstyrer dem ligeledes med argumenter fra det økonomiske rationale, der kan bruges til at imødekomme det pres der opstår fra politisk hold, når besparelser igen er på dagsordenen. Vi kan iagttage, at ledelsen af Allerød Kommunes hjemmepleje, anvender økonomistyring som en mulighed for at lægge ansvaret tilbage på de politiske beslutningstagere og på den måde synliggøre politiske beslutningers konsekvens. Hun siger:

"hvad er det for en kvalitet øh vi skal levere og øh jamen øh, bliver pengene færre, jamen øh så er det også nemmere at snakke om hvor skal vi mindske kvaliteten, fordi det vil blive helt uvægerligt øh en følge af det, vi er ude i det øh til næste år eller fra næste år her i kommunen, hvor der også skal spares på mit område og øh det er der jo ingen der sådan gerne vil lægge navn til, men øh og

den besparelse den går ud på at vi øh skal vi ved vi får flere ældre, men vi skal holde igen på øh udgifterne og det betyder jo besparelse. Og der øh det bliver øh 100 % belyst via kvalitetsstandarderne, hvor er det så kvaliteten bliver mindre. Hvad er det for nogle borgere der ikke kan få mere, der kunne få før og hvad er det så de ikke kan få mere, og hvad er det så vi skal lade være med at gøre. Så det har da i hvert fald bidraget til at det der med at øh nogen tror man altid kan effektivisere, det vil sige løbe stærkere, det gør vi ikke og det kan vi ikke og det ved alle..”

(Brigitta Pranov, side 7, linie 27 - 38)

Denne måde at kunne argumentere i et økonomisk perspektiv, efterlader den kommunale leder med en større legitimitet i forhold til embedsmændene og det politiske niveau. Omvendt ville hun have mindre legitimitet hvis hendes argumentation skulle tage afsæt i en sygeplejefaglig vurdering af konsekvensen ved en besparelse.

Når vi iagttager den private leverandør er lederen helt afhængig af, at der arbejdes mod at generere overskud i virksomheden. Uden et overskud til at afdrage på investeringer eller betale løn eller overskud til ejerne, vil virksomheden lukke, da et grundvilkår for privat virksomhed er fortjeneste.

der er den forskel og det er økonomistyringen, altså jeg fik jo ikke øh, altså jeg ved jo der skal der.... det er jo en forretning og hvis den ikke giver overskud så har vi et seriøst problem. Øh det var ikke på samme måde økonomistyring der drev mig, fordi jeg skulle ikke ud og sælge, her skal jeg sælge, der er den store forskel.

(Jeanette Løkken, side 6, linje 50 – 53)

Denne præmis er grundlæggende forskellig fra at lede en offentlig frem for en privat virksomhed. Truslen er reel hos den private leder og måske mere abstrakt hos den offentlige leder. Dog kan vi se tilbage på interviewet med politikeren fra Solrød Kommune, hvor hun forklarer at den sidste leder blev opsagt, da hun ikke levede op til blandt andet denne udfordring.

Objekt-formation

Økonomistyring skaber en synlighed for, hvor effektiv den enkelte kommune er til at levere varen. Som vores første citat, under denne teknologi, ovenfor viser, er der en stor forskel mellem prisen på ydelser i de forskellige kommuner. Pris og omkostning bliver i lyset af frit valg og ikke mindst økonomistyring, synligt for den offentlige såvel som for den private leverandør. Hvad der før var svært, at få klarhed over – prisen - bliver nu synlig og samtidig gjort til genstand for sammenligning. Når prisen bliver synlig for organisationen og hermed også for medarbejderen, skabes der en bevidsthed om at eksempelvis arbejdsgange kan omlægges m.m. På denne måde bliver det legitimt for lederen, at bruge prisen som indikator for, at alle herunder også medarbejderne bliver nødt til at tænke anderledes. Dog er det ledelsens opgave at igangsætte processen:

”..være med til at driftsoptimere og mere budgetstyre eh altså konkurrencemomentet tror jeg bliver mere synligt eh ehm man laver jo alle de her sammenligninger i kommuner med takster...eh og der ligger Køge ret højt, så en af mine opgaver bliver helt klart i det næste år at være med til at gå ind og analysere på eh hvorfor ser vores takster sådan ud og hvordan kan jeg være med til ud i grupperne og analysere på, jamen hvad kan vi gøre anderledes?”

(Anne Lise Dehn, side 2 linie 35 – 41)

Prisen og dermed omkostningen ved at drive hjemmehjælp, kan give lederen en legitim grund til at tale om omkostningsbevidsthed med medarbejderne. På baggrund heraf handler det om at gøre omkostningsbevidsthed til medarbejdernes iagttagelsespunkt, hvilket vi specielt kan se udtrykt i de næste to citater :

”..vi taler om at lave et projekt om ”Verdens bedste planlægger” eh eh altså, hvad kan vi lære af hinanden, hvorfor er det at man i en gruppe kan lave en takst som er meget bedre end i en anden gruppe?”

(Anne Lise Dehn, side 2 linie 35 – 41)

”... og det betyder også [...] internt at det er blevet meget naturligt og snakke om [...] vi kan ikke [...] f.eks. bare sige jamen så mødes vi alle sammen et kvarters tid om morgenen uden at det har nogen decideret prismæssig omkostninger, men kan nemt regne det ud på hvad det ville koste kommunen, fordi nu koster det jo ikke kun kommunen en pris til os, men den samme pris skal også betales en privatleverandør selvom de vælger det og det det er jo altid en konsekvens lige meget hvad vi gør, så kan vi gange det op.”

(Brigitta Pranov s. 4 l. 6 – 11)

I det sidste citat kan vi ligeledes iagttage, at fokus på prisen samtidig kan tænkes ind som et konkurrenceparameter i forhold til de private leverandører.

I takt med at det offentlige konkurrenceudsættes på et quasimarked og de kan begynde at spejle sig i de private leverandørers fordele, sker der en ny bevidstgørelse hos de offentlige ledere og deres medarbejdere. Ved at sætte økonomistyring ind som styringsteknologi og styre mod et overskud, bliver overskuddet italesat som en mulig fortjeneste for den offentlige virksomhed. Vi kan iagttage at den offentlige leder, ønsker samme vilkår som den private, hvad angår den økonomiske ramme. Dette ser ud til at kunne imødekommes i både Solrød og Allerød kommune. Solrød tænker det med som en del af den fremtidige strategi og Allerød Kommune er allerede tidligere begyndt med det, som Brigitta Pranov fortæller her:

”..hvis jeg overforbrugte, så fik jeg ikke givet det efter, så fik jeg det som et 3-årigt lån, og hvis jeg generede et overskud jamen så kunne jeg beholde det og bruge det til noget andet eller jeg kunne lave en opsparing hvis jeg ville spare op til noget bestemt og det øh det det holder man meget øh straight her i øh i kommunen, hvor man som virksomhedsleder kan være helt sikker på, at sådan forholder det sig.

(Brigitta Pranov, side 9, linie 17 – 22)

Det er endnu ikke tilfældet i Køge Kommune, men lederen har tænkt det at påvirke kommunen, som en del af hendes strategi for 2009, så hun gives den samme mulighed. Vi

kan se, at hun ser denne mulighed som en væsentlig motivationsfaktor for at hun i samarbejde med sine medarbejdere kan opnå succes med henblik på at lave et overskud:

”Der har jo ikke været den eh bevidsthed omkring budgettet eh ihvertfald hos teamlederne, [...] så vil jeg jo også have brug for nogle teamledere som kan tænke det samme, at prisen os er interessant, altså det er også der vi kan måle. Der hvor jeg synes at jeg har en udfordring som jeg så må bringe videre i systemet, det hvis nu hvis nu vi formår at lave en god pris. Hvordan er det nu hvis jeg havde været ude i det private? Så havde der været noget overskudsdeling eller der havde været nogle skulderklap af en eller anden slags, hvordan kan jeg sikre mig at jeg kan råde over noget af det overskud, som hvis nu jeg kan præstere et overskud, det synes jeg er meget vigtigt hvis det er at man vil have folk skal være budgetbevidste..”

(Annelise Dehn, side 4 linie 20 – 28)

Subjekt-formation

Ved at arbejde med økonomistyring som styringsteknologi, bliver der naturligt installeret økonomimedarbejdere. Lederen i Køge Kommune giver udtryk for at hun i sit arbejde med målstyring, vil kunne risikere fagligheden, så hun mere er en økonomimedarbejder end fagperson:

”Ja, der er ingen tvivl om jeg kunne hvis jeg ville meget let forfalde til kun at være en økonomimedarbejder og øh sætte mig og sige, nu skal vi bare eh lave et godt budget eh det skal jeg osse, men for mig er fagligheden rigtig [...] vigtige.”

(Annelise Dehn, side 8 linie 30 - 32)

I et tidligere citat i dette afsnit så vi ligeledes, hvordan en medarbejder der blev uddannet med den rigtige kompetence, kunne blive ”Verdens bedste planlægger” i et kommende projekt. At finde medarbejdere med den rigtige kompetence og lysten til planlægning, kan i et økonomistyringsperspektiv, blive en meget vigtig faktor for at kunne arbejde med prisen

og dermed i sidste ende med overskuddet. Vi vil påstå, at visitationen på mange måder ligger fast fra bestillerenhedens side, så der hvor der kan sættes ind, vil blandt andet være på planlægningen af ruterne, så vejtid minimeres og kunderne venter i kortest tid.

Manifestation

Som en direkte konsekvens af økonomistyring, skal lederne lave tilbagevendende afrapporteringer til økonomiafdelingen, der efterfølgende leverer priskalkuler og benchmarking til lederen. Dette vil for nogle ledere blive et tilbagevendende ritual, som de kan bruge videre ud i organisationen, enten som den gode positive historie, eller som den brændende platform til at igangsætte omkostningsreducerende ændringer. Kontrakterne er grundlaget for hvilken pris de vil modtage, og derfor hele grundlaget for deres omsætning. Herudover kan PDA'en blive et vigtigt planlægningsværktøj for planlæggeren og dennes arbejde med at optimere hverdagen, for at vende underskud til overskud.

Opsummeret vil økonomistyring som styringsteknologi, sat ind i vores tabel, se ud på følgende måde:

Styringsteknologi			
Økonomistyring			
Ledeforskel	Objekt –formation	Subjekt – formation	Manifestation
Overskud/underskud	Pris Omkostninger Overskud	Økonomimedarbejder "Verdens bedste Planlægger"	Priskalkuler Bencmarking Kontrakter PDA

6.4.4 Opsummering på styringsteknologier og ledelsens handlerum

I nærværende afsnit har vi beskæftiget os med analysen af hvordan det er muligt at identificere en styringsteknologi og efterfølgende hvorledes denne sætter betingelser for ledelsen handlerum. Med denne analyse har vi fremhævet pointer, fra det tilvejebragte materiale, der gør det muligt at svare på afhandlingens to første underspørgsmål, nemlig

- Hvilke styringsteknologier kan vi iagttage?
- Hvilke betingelser sætter disse for ledelsens handlerum?

Vi har i denne analyse taget udgangspunkt i det udvalgte skriftlige materiale fra Regeringen og anvendt både vores meningskategoriserede notater fra interviews med embedsmænd og politikere, såvel som de direkte italesættelser fra udførerniveauets ledere fra de transskriberede interviews. Vi arbejdede med den betingelse, at skulle vi kunne identificere styringsteknologien som en direkte konsekvens af markedsgørelsen, måtte det kunne iagttages på alle 3 niveauer.

Vi kunne iagttage disse styringsteknologier som en direkte konsekvens af markedsgørelsen:

- Frit valg
- Konkurrence
- Økonomistyring

Vi anvendte vores analysemodel, der var en syntese af Thygesen og Andersens teori om styringsteknologi og Frimors analysemodel for konditioneringen af ledelsens handlerum.

Med vores model kunne vi iagttage, at styringsteknologierne indbyrdes satte betingelser for hinanden. Således kunne vi se frit valg som styringsteknologi, satte præmissen for konkurrence som styringsteknologi, der dernæst sætter betingelser for økonomistyring som styringsteknologi. Samtidigt kunne vi iagttage, hvordan subjekt-formation og manifestation, blev mere udflydende og gældende på tværs af de 3 analyser og ikke præcist kunne indsættes isoleret under den enkelte styringsteknologi. Skemaerne er samlet nedenfor:

Styringsteknologi			
Frit valg			
Ledeforskel Marked/monopol	Objekt –formation Konkurrence Virksomhed Gennemsigtighed Pris	Subjekt – formation Konkurrenter Virksomhedsleder Kunder Visitatoren	Manifestation SWOT Kontrakter
Styringsteknologi			
Konkurrence			
Ledeforskel Tilvalgt/fravalgt	Objekt –formation Kvalitet Strategi	Subjekt – formation Kunder Konkurrenter Strateg Salgschef Salgskonsulenter	Manifestation Brugertilfredshedsundersøgelse Strategiplan Markedsføring
Styringsteknologi			
Økonomistyring			
Ledeforskel Overskud/underskud	Objekt –formation Pris Omkostninger Overskud	Subjekt – formation Økonomimedarbejder "Verdens bedste Planlægger"	Manifestation Priskalkuler Bencmarking Kontrakter PDA

Tabel 3. De tre styringsteknologier og konditioneringen af handlerummet

Når vi betragter de fremanalyserede styringsteknologier, er det i lyset af NPM ikke overraskende, at vores analyse viser et overvejende økonomisk rationelt fokus på betingelserne for ledelsens handlerum. Vi kan se, at de 3 kausalitetsforhold der indsættes er lineære i deres slutninger, og dette som overordnet betragtning viser at de iagttagede objektformationer trækker på en økonomisk markeds-mæssig betinget retning. Med vores 3 styringsteknologier, indsættes lederne som handlingsorienterede beslutningstagere, der er forudsætningen for målopfyldelsen af styringsteknologiens sigte med styringen.

I forbindelse med markedsgørelsen kunne vi iagttage hvordan indtil flere rolleskift blev mulige. Lederne er gået fra at være leder af en sundhedsforvaltning til at være chef i en servicevirksomhed med fokus på salg, fra at være faglig leder til at være virksomhedsstrateg der sigter mod overskud frem for balance. Medarbejderne indtager nøglepositioner som planlæggere med logistik og visitatoren bliver nøgleperson i forbindelse med underskrivelse af Vouchers. Borgeren italesættes som en kunde med dertil hørende rettigheder. Tidligere kollegaer fra for eksempel nabokommuner og nye private leverandører ses nu som konkurrenter mod hvem lederen holder sin strategi op mod.

Igennem vores analyse er det muligt at iagttage, hvordan lederens præmis for legitimitet ændres. Vi mener at kunne iagttage, at lederen ved at indplacere sig i en økonomisk forståelsesramme, kan fremstå mere legitim i sin argumentation overfor både det politiske niveau og på embedsmandsniveau. Samtidig med dette bliver det legitimt for lederen at diskutere forslag til forandringer og ressourceoptimering med medarbejderne, på baggrund af håndgribelige prismålinger og tværkommunale sammenligninger. Konkurrencemomentet ser vi får en dobbelt betydning. På den ene side kan lederen bruge konkurrencen som igangsættende for nytænkning i organisationen. På den anden side, kan lederen overfor den øverste ledelse, med udgangspunkt i konkurrencemomentet argumentere for en økonomisk gevinst i form af en bonus til organisationen og medarbejderne.

Vi kan se, at lederne hos de offentlige leverandører på mange måder befinder sig indenfor det samme handlerum som den private gør og omvendt. Denne udvikling synes at blive mere tydelig, når vi har arbejdet med styringsteknologierne, hvorfor vi kan se at markedsgørelsen og NPM på denne måde gennem isomorfi har påvirket ældreplejen som et organisatorisk felt.

6.5 Analyse af strategiske perspektiver

I den økonomiske delanalyse kan vi konstatere, at NPM tankegangen er slået igennem på ældreplejeområdet. Denne tankegang bygger på en økonomisk markedslogik, som tager udgangspunkt i rationelle organisationsformer, effektive kontrolmekanismer og ledelsesforståelser hentet fra det private erhvervsliv. Dermed indføres en række nye styringsteknologier, som BUM-modellen, Frit Valg mv.

Disse styringsteknologier har vi i den efterfølgende delanalyse konstateret sætter betingelser for ledelse og dennes handlerum.

Som vi skrev i vores motivering, var vi nysgerrige på, hvordan ledelsen i ældreplejen påvirkes af og agerer under de ændrede betingelser for ledelse, som frit valg medfører.

Formålet med den strategiske analyse er at fordybe os yderligere ved at iagttage ledelsens strategiske overvejelser, når Frit Valg konkurrenceudsætter organisationen. I den forbindelse er det væsentligt, at ledelsen er i stand til at iagttage, hvordan styringsteknologierne sætter betingelser for, hvordan ledelsen kan styre og hvad der kan styres på.⁶⁵ Eller sagt på en anden måde: Når lederen skal kunne bedrive strategisk ledelse, må lederen være i stand til iagttage styringsteknologiens logik og det handlerum den skaber for ledelse.

Vi har som tidligere beskrevet, valgt at benytte os af Niels Åkerstrøm Andersen og Niels Thyge Thygesens iagttagelseapparat om styring af styringsværktøjer i vores strategianalyse. Da dele af denne teori er præsenteret og benyttet i afsnittet om styringsteknologier, vil vi i dette teori- og analyseafsnit særligt have fokus på det strategiske udsyn, som teorien tilbyder os. Dette teori-afsnit skal således læses i sammenhæng med teori-afsnittet ovenfor.

Budskabet i deres teoritilgang er, at lederen skal være bevidst om, hvad bestemte styringsteknologier gør ved organisationen og dermed muligheden for at lede, idet styringsteknologierne synliggør organisationen for organisationen selv på bestemte måder. Selvom lederen langt fra selv vælger de styringsteknologier, der anvendes i en organisation, er det væsentligt, at lederen er i stand til at vurdere, hvordan den enkelte styringsteknologi passer sammen med organisations mål og visioner. Det bliver dermed

⁶⁵ Andersen, et al s. 116

ikke et ledelsesmæssigt anliggende *om* styringsteknologien skal anvendes, men *hvordan* den anvendes, og hvad den gør ved organisationens virke. I den forbindelse har lederen en særlig rolle i ikke at lade sig bemægtige af styringsteknologien.

Andersen og Thygesen har sammenfattet nedenstående skema der oplister de gængse styringsteknologier. I deres artikel benævner de styringsteknologier som værktøjer, hvorfor de er gengivet sådan. I dette skema fremstilles de muligheder de enkelte styringsteknologier giver for strategisk udsyn, og hvorledes organisationen kan iagttages forskelligt afhængigt af hvilken forskel der sættes.

Styringsværktøj	Hvilken forskel skal reduceres?	Hvilket strategisk udsyn stilles til rådighed?
Værdibaseret ledelse	Centrale værdier/lokale normer	Organisationen som moral At kunne skelne mellem institutionernes forskellige normer at sætte en grænse for forskelligheden gennem fælles værdier.
Kvalitetsstyring	Eksplicite standarder/implicit viden	Organisationen som standarder At kunne skelne mellem organisationens tavse viden og dens eksplicite standardisering heraf mhp. at reducere forskellen her imellem.
Kvalitetsudvikling	Systematisk læringsproces/ tilfældig læring	Organisationen som lærende At kunne skelne mellem de spontane læreprocesser i institutioner og de systematisk tilrettelagte læreprocesser mhp. at minimere forskellen mellem disse, så den spontane læring gives retning og systematisk opsamling.
BUM-model	Bestilling/udførelse	Organisationen som rekvirent At kunne skelne mellem bestillingen af en ydelse og udførelsen af ydelsen mhp. at kunne minimere forskellen mellem bestilling og udførsel.
Kontraktstyring	Pligt til dialog/frihed til	Organisationen som frihed

	drift	At skelne mellem underordnede institutioners driftsfrihed på den ene side for at kunne give dem en position til på den anden side at indgå i dialog og forhandling om i princippet frivillig binding af deres driftsenhed til overordnede visioner.
Benchmarking	Ens/forskellig	Organisationen som afvigelse At kunne skelne på hvilke parametre man er forskellig fra de andre institutioner på feltet for at kunne nærme sig feltet.
SWOT	Forskellig/ens	Organisationen som identisk At kunne skelne mellem hvor man ligner og hvor man er forskellig fra feltet mhp. at styrke sin profil.
Målstyring	Fremtid/nutid	Organisationen som fremtid At kunne skelne mellem organisationens nutidige situation (hvem er vi?) og den fremtidige ønskede tilstand (hvem vil vi gerne være?) samt at reducere denne afstand til fremtiden mhp. at skabe omstilling.

Tabel 4 efter skema i Thygesen et al. 2004

Kritik af Thygesen og Åkerstrøms tabel og optakt til denne.

Efter vores opfattelse, fremstår det lidt rigtigt med den "præcise" definering af den rette forskel. Forskellen kan lige såvel iagttages på anden vis, og stadigvæk have den samme styringsteknologi som indikationen. Eksempelvis kunne det være ligeså validt at iagttage BUM modellen i det omvendte perspektiv, således at det er forskellen mellem udfører og bestiller, der skal minimeres og ikke omvendt som i deres skema. Det afhænger jo af den der iagttager blik. Det må antages, at deres eksempel tager udgangspunkt i et myndighedsblik, hvor vores afhandling er mere fokuseret på udførerniveauet. På denne måde vil organisationen fremtræde som udfører i stedet for bestiller.

Vi vil i vores analyse benytte os af dette analyseredskab til at iagttage, hvilket strategisk udsyn der stilles til rådighed. Derigennem vil vi iagttage, hvilke strategiske overvejelser

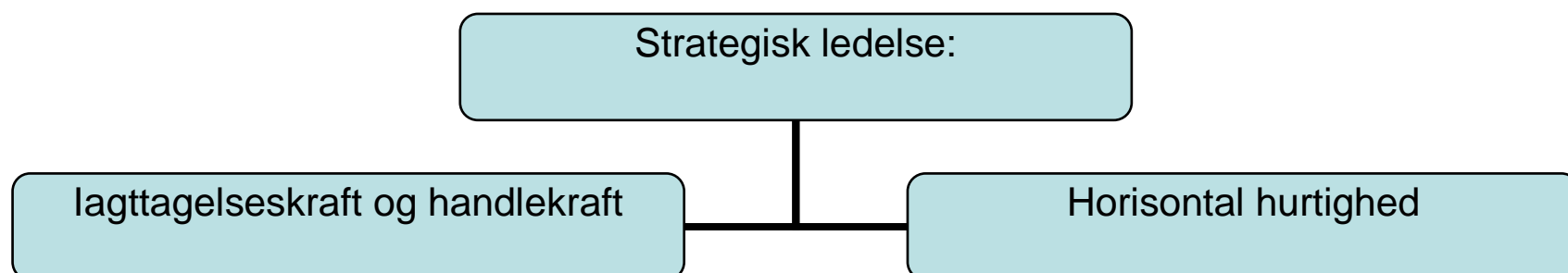
den enkelte leder på udførerniveauet gør sig i forhold til at være konkurrenceudsat, og hvilken handlekraft denne udviser i den forbindelse.

Når vi italesætter strategisk ledelse, forstår vi dette som et fænomen, der sker i relationen mellem mennesker og er kontekstuel betinget.

Strategisk ledelse kan for os italesættes som en bevidst iagttagelses- og handlekraft hos iagttageren, hvor målet er klart. For at kunne skabe handlekraft skal iagttageren både kunne iagttage de forskellige aktørers perspektiver, men skal også selv kunne reflektere over eget perspektiv og dermed kunne skifte perspektiv (horisontal hurtighed). Iagttagelse af disse forskellige perspektiver vil indgå i iagttagerens overvejelser for at kunne agere strategisk.

Vi abonnerer således på Niels Thyge Thygesens iagttagelseapparat af strategisk ledelse, og vil benytte dette i vores strategiske analyse.

Niels Thygesens iagttagelseapparat kan illustreres således:



Figur 8⁶⁶

Indledning til analysestrategi.

I forhold til at kunne svare på vores underspørgsmål,

Hvilke strategiske overvejelser gør ledelsen sig i forhold til at være konkurrenceudsat?

vælger vi at trække konkurrence og økonomistyring ned fra vores analyse i foregående afsnit, som vores udvalgte styringsteknologier. Årsagen til at vi inddrager økonomistyring i

⁶⁶ Figuren er frit gengivet fra undervisningsmaterialet i strategi udarbejdet af Niels Thyge Thygesen

er konkurrenceperspektiv, bunder i en forforståelse af, at økonomi udgør et væsentligt konkurrence parameter i forhold til om private aktører vælger at træde ind på et marked. Vi har indsat de to styringsteknologier i skemaet nedenfor og med inspiration fra Thygesen og Andersens skema, udpeget hvilket strategisk udsyn vi mener stilles til rådighed. Når vi analyserer konkurrence som styringsteknologi, vil den være delt op i et kundeperspektiv og i et personaleperspektiv. Dette gør vi da vi både betragter kunder og medarbejdere som en meget vigtig ressource for at kunne klare sig i konkurrencen, men det skaber det bedste overblik ved at foretage iagttagelserne hver for sig.

Baggrunden for analysen vil være interviewene med virksomhedsleder Brigitta Pranov, i ældreplejen i Allerød Kommune, driftsleder Annelise Dehn fra Køge Kommune og Jeanette Løkken fra Cura Pleje og Service. Vi har valgt at bruge disse tre interviews som primært empirisk grundlag og kun i mindre grad bruge uddrag fra de andre interviews i denne analyse. Dette har vi gjort med baggrund i, at netop ledelsen på udførerniveauet er dem, som vil have det strategiske udsyn i forhold til at skabe handlekraft og da disse netop er vores iagttagelsespunkt.

For både Brigitta Pranov og Annelise Dehn er det gældende, at de er offentligt ansat. En væsentlig forskel på de to lederes betingelser er, at Allerød Kommune længe har haft virksomhedstænkningen inde i ældreplejen. Dermed er den økonomiske markedslogik ikke fremmed for ledelsen, og frit valg betragtes som en del af den sti-afhængighed (path-dependency), den økonomiske logik har medført.

I Køge Kommune er der p.t. ikke samme erfaringsgrundlag med Frit Valg som i Allerød Kommune. Det skyldes, at der på plejeområdet ikke er private leverandører, som endnu har ønsket at løse denne opgave på de givne betingelser.

Jeanette Løkken er derimod leder i et privat firma, som udfører plejeopgaver blandt andet i Allerød Kommune. Fælles for de tre ledere er, at de er ledelsesmæssigt tæt placeret på udførerniveauet.

Styringsteknologi	Hvilken forskel skal reduceres?	Hvilket strategisk udsyn stilles til rådighed?
Konkurrence	Tilvalg/Fravalg	Organisationen som den foretrukne At kunne skelne mellem hvordan man som organisation er attraktiv for både kunder og medarbejdere mhp. at minimere faktorer der medfører fravalg af organisationen.
Økonomistyring	Overskud/underskud	Organisationen som omkostningsbevidst At kunne skelne mellem ydelsernes timepris og effektivisering af arbejdsgange mhp. at kunne minimere forskellen mellem overskud og underskud

Konkurrence i et kundeperspektiv

Når vi iagttager konkurrence i et kundeperspektiv, er det tydeligt, at de tre ledere har vidt forskellige ledelsesmæssige betingelser, selvom vi antager at de har samme strategiske udsyn. Den ene offentlige leder har således befundet sig i en konkurrencesituation gennem længere tid, mens den anden endnu kun befinder sig i konkurrence med private firmaer på praktisk hjælp. Lederen fra det private firma skal derimod hele tiden have fokus på konkurrenceforholdet for at firmaet kan overleve.

Da Frit Valg blev indført, var der i Allerød Kommune private leverandører, som bød ind på opgaven. Dermed blev konkurrenceperspektivet hurtigt skærpet for Brigitta Pranov.⁶⁷

”.....vi havde i høj grad forstået, at vi var konkurrenceudsat, og det første år, der holdt vi nøje øje med hvor mange borgere, der fravalgte os, af dem vi havde haft, vi førte statistikker på, og det var vores mål, at der måtte være maksimalt 10 %, der valgte os fra.”

(Brigitta Pranov s. 2 l. 33-35)

⁶⁷ Bilag 2

Dermed havde lederen fokus på, at det var væsentligt at skabe sig et overblik over hvor mange borgere, der fravalgte dem og med hvilke begrundelser. For at lederen kunne handle på borgerens fravalg af kommunens ydelser, bad lederen visitationen om at melde tilbage, hvad borgerens begrundelser var for at fravælge dem. Disse tilbagemeldinger skulle bruges til at forbedre borgertilfredsheden og dermed fastholde borgeren i den offentlige ydelse⁶⁸.

” Der var da nogle [...] få steder [...] hvor vi sagde, vi kunne have gjort det bedre, hvor det hang sammen med vores kommunikation [...] med borgerne, men der hvor vi [...] kunne se, og der kunne vi jo så ikke hamle op med de private [...] leverandører, det var [...] arbejdsmiljøet, hvor det var borgere der havde en forventning om at vi udførte arbejdsopgaverne på en bestemt måde eller en bestemt mængde eller nogle bestemte opgaver, [...] som ikke lå indenfor vores [...] det ikke var muligt indenfor vores arbejdspladsvurdering og det måtte vi jo antage at [...] selv om de private leverandører også har et krav på en arbejdspladsvurdering, at [...] arbejdstilsynet ikke kontrollerede dem, men det gør de jo med os....”

(Brigitta Pranov s. 3 l. 25-26)

Vi kan således iagttage, at lederen mener, at der var områder, hvor de som leverandører kunne forbedre tilfredsheden hos borgeren, men at der også er områder, hvor de ikke kan konkurrere, når de skal overholde arbejdsmiljøloven. Dermed giver Brigitta Pranov også udtryk for, at der sker en konkurrenceforvridning, idet de private leverandører efter hendes opfattelse ikke overholder arbejdsmiljøloven.

Hun nævner samtidig i interviewet, at være bevidst om, at hun besidder en høj grad af legitimitet i kommunen⁶⁹:

”..[legitimiteten].... Ja, den er der”

(Brigitta Pranov, s. 9, l. 5)

⁶⁸ Bilag 2

⁶⁹ Bilag 2

Endelig ønskede lederen som et led i sin strategi at fastholde og imødekomme de "besværlige" borgere⁷⁰.

"Det var et mål vi havde sat os internt og [...] en af grundene til hvorfor jeg også syntes at vi skulle have et mål i den retning, det var at der ikke pludselig skulle være automatik i at – nå ja, det er da også nogle besværlige borgere, lad os da lige slippe af med dem [...] fordi de kan jo altid vælge, vi behøver ikke at gøre noget ekstra for at holde på dem, med at kommunikere med dem, [...] så de kan da bare vælge en anden, kan de [...] det syntes jeg ikke var en faglig tilfredsstillende udvikling, den ville i hvert fald på et eller andet tidspunkt svie til os"

(Brigitta Pranov s. 2 l. 37-42)

Vi kan her iagttage, at Brigitta Pranov iværksætter en strategi gående ud på at fastholde de "besværlige" borgere. Dette behøver ikke at være en fordel på kort sigt set i et konkurrenceperspektiv. På længere sigt kan det derimod være en fordel, da de bibeholder en ekspertise på opgaver, som ikke nødvendigvis løses nemt og hurtigt eller er en attraktiv opgave for andre leverandører. Denne strategi kan være medvirkende til at styrke den offentlige leverandørs omdømme, de brander sig således som en leverandør der besidder ekspertisen indenfor hele plejespektret.

Når vi iagttager Frit Valg i et konkurrenceperspektiv i Køge Kommune kan vi iagttage, at deres erfaringsgrundlag er begrænset. Trods den manglende erfaring kan vi identificere, at Køge Kommune som en del af deres strategi har fokus på konkurrence:

"... altså vi kunne jo egentlig godt gå ud og profilere os hos borgerne [...]. Det er kun dem der kan vælge os [...] der er jo ikke nogen andre [...] end dem [...] der egentlig kan ændre på det, fordi hvis [...] der er nogen der er vælger at gå ud og sige: jamen vi vil gerne byde ind på den personlige pleje, så er det kun borgeren, der kan vælge dem. Så vi bliver nødt til at fortælle dem de skal vælge os."

(Annelise Dehn s. 7 l. 32 – 36)

⁷⁰ Bilag 2

Til spørgsmålet om, hvordan de kan blive valgt til af borgerne siger Annelise Dehn:

”Jamen, det er jo ved, at vi i hvert tilfælde har et godt ry og vi er kendte og [...] for noget godt [...]. det er der ingen tvivl om”.

(Annelise Dehn s. 7 l. 38 – 39)

Her har Annelise Dehn således fokus på, at konkurrence er et spørgsmål om tilvalg/fravalg. Som en del af Annelise Dehns fremtidige strategiske overvejelser kan vi ligeledes identificere, at de i ældreplejen vil forsøge at lave intern konkurrence:

”..., hvordan kan vi lave konkurrence internt [...] vi taler om at lave et projekt om ”Verdens bedste planlægger” [...], altså hvad kan vi lære af hinanden, hvorfor er det at man i én gruppe kan lave en takst som er meget bedre end i en anden gruppe og [...] går det så ud over arbejdsmiljøet eller er det fordi man har nogen andre [...] fokusområder...det [...] er også noget af det som [...] ligger og vi skal begynde at arbejde med til næste år.”

Annelise Dehn (s. 3 l. 31 – 37).

Dermed vil Annelise Dehn udnytte den mulighed, at de kan lære af hinanden internt i kommunen for på den måde at skærpe konkurrencen – internt og med de private leverandører. Samtidig vil dette initiativ geare kommunens ældrepleje til at justere evt. uhensigtsmæssigheder i arbejdsgangene.

Når vi iagttager Frit Valg i et konkurrenceperspektiv i det private firma, kan vi identificere at Jeanette Løkken særligt italesætter borgernes mulighed - eller mangel på samme - for at kunne vælge frit.

Jeanette Løkken oplever besværligheder med at få kommunerne til at få Frit Valg til at fungere. Hun mener, at årsagen til at Frit Valg ikke er slået mere igennem hos borgerne skal findes i, at kommunerne er for træge, og at borgerne ikke bliver ordentlig oplyst om deres muligheder med Frit Valg. Særligt oplever hun, at borgerne tror, at ydelsen koster penge, når den skal udføres af en privat leverandør.

” Nej jeg vil ikke kalde det modarbejdet [...] på den måde, men det er ikke ligeværdigt altså vi er ikke lige, det er ikke Frit valg, som jeg ser det. Fordi at [...] borgerne er ikke ordentligt oplyst. Det kan godt være de udleverer folderne som de skal, men de får ikke fortalt, [...] at det ikke koster noget, altså de er stadig sådan lidt berøringsangste”

(Jeanette Løkken s. 3 l. 5 – 8)

Som en del af firmaets strategi kan vi identificere, at de også har fokus på deres image og omdømme. De forsøger således at levere en god ydelse samt at blive kendte for på den måde at tiltrække flere kunder og ikke mindst fastholde de nuværende – man kan således sige, at de brander sig.

” ...jeg fornemmer meget, at visitatorerne ikke helt har forstået det [frit valg, red.] endnu Vi prøver selvfølgelig hele tiden at køre videre og videre og prøver at blive at blive et kendt ansigt, fordi jeg synes faktisk at vi kan levere ydelsen.”

Jeanette Løkken s. 2, l. 43 - 45

Jeanette Løkken lægger vægt på, at hun stort set kender alle sine kunder, og dermed kender deres behov. Samtidig har hun fokus på, at skabe kontinuitet hos borgerne således, at det er de samme medarbejdere som kommer hos kunderne.

”...det vigtigste det er, at borgerne ikke ser så mange [medarbejdere red]....”

Jeanette Løkken (s. , l)

Jeanette Løkkens strategiske fokus bliver dermed hovedsagligt at få visitatorerne til at se de private leverandører mere som ligeværdige parter. Samtidig sætter hun som en del af det private firmas strategi lighedstegn mellem ”nærhedsprincippet” ift. borgerne og det at levere en god ydelse.

Konkurrence i et personaleperspektiv

Vi kan identificere, at alle tre ledere italesætter betydningen af at fastholde og rekruttere medarbejdere. I den forbindelse har særligt de offentlige ledere blik for, hvilke incitament, som kan virke attraktive på medarbejderne. Her peges der særligt på medarbejdernes arbejdsmiljø samt at medarbejderne eksempelvis oplever at de bliver lyttet til.

"... så har vi [...] været meget bevidst omkring arbejdsmiljøet og været bevidst om hvad der er vigtigt for medarbejderne, og det er vigtigt at have indflydelse på deres dagligdag....."

(Brigitta Pranov s. 5, l.48 – 50)

Samtidig påpeger Brigitta Pranov fleksibiliteten i arbejdet som en måde at fastholde og rekruttere medarbejdere på:

".... og det har vi selvfølgelig heller ikke lagt skjul på, at det har vi også i rekrutteringsøjemed, at [...] vi [...] har lidt videre rammer end man måske har andre steder, fordi vi netop giver vores medarbejdere noget fleksibel tid"

(Brigitta Pranov s. 5 l. 38 – 40)

Strategien er således, at give medarbejderen indflydelse på egen arbejdstilrettelæggelse. I Køge Kommune har man netop iværksat et projekt om rekruttering og fastholdelse, som ældreplejen deltager i. I projektet sættes der blandt andet fokus på, hvilke medarbejdergoder, der kan medvirke til at gøre ældreplejen attraktiv for medarbejderne.

Annelise Dehn påpeger, at uddannelse til medarbejderne også kan være med til at kvalificere medarbejderne, men som vi også tolker som en måde at fastholde medarbejderne på.

"...., at man sagde, ud af det overskud eller en forbedring af taksten vi kunne levere, at der gik [en procentdel red] til gruppen, som de måske kunne bruge mere på undervisning, uddannelse eller [...] hvad det nu måtte være"

(Annelise Dehn s. 4 l. 32 -34)

En måde at skabe et godt arbejdsmiljø på hænger også sammen med ledelsesfilosofien, og hvordan lederen forholder sig til medarbejderne. I den forbindelse italesætter de to offentlige ledere, at de finder det væsentligt at lytte til medarbejderne og se medarbejderne som idéskabere.

Når vi iagttager Jeanette Løkkens fokus på medarbejderne har hendes firma mærket en stor udskiftning i medarbejderstaben, idet ca. 80 % af medarbejderstaben er blevet udskiftet i løbet af et år. Dette italesætter Jeanette Løkken ikke umiddelbart som et problem, da hun forventer at hendes nuværende medarbejdere arbejder efter den retning, som hun ønsker.

Alligevel påpeger Jeanette Løkken, at det er væsentligt at kunne fastholde medarbejdere for at kunne levere den bedste service. Hun fortæller, uden at definere nærmere, at de har lavet mange tiltag for medarbejderne, da hun mener, at det skal være sjovt at gå på arbejde.

Når vi iagttager Jeanette Løkkens tilgang til medarbejderne, så må vi konkludere, at der mangler en præcis strategi for at kunne fastholde medarbejderne. Efter vores mening er kvalificerede medarbejdere hele grundlaget for at kunne skabe tilfredse kunder og et firma i vækst.

Vi har i nedenstående skema samlet de tre lederes strategiske overvejelser:

Strategisk udsyn	Iagttagelseskraft	Handlekraft
Organisationen som den foretrukne At kunne skelne mellem hvordan man som organisation er attraktiv for kunder mhp. at minimere faktorer der medfører fravalg af organisationen.	Skabe overblik over kundetab	Sikre et maksimumstab på 10 %
	Kende fravalgsårsager	Analysere hvordan kundetilfredsheden kan forbedres
	Fastholde besværlige kunder	Image og omdømme
	Kunden som den der vælger	Image og omdømme
	Mere information om Frit Valg	Påvirke visitatorerne og blive et kendt ansigt

At kunne skelne mellem hvordan man som organisation er attraktiv for personalet mhp. at minimere faktorer der medfører fravalg af organisationen.	Arbejds miljøet	Give medarbejderne indflydelse på egen dagligdag
	Ledelsesfilosofi	Medarbejderne som idéskabere
	Arbejdstilrettelæggelse	Fleksibilitet
	Uddannelse	Målrette overskud til uddannelse

Tabel 5

Omkostningsbevidsthed.

Når vi iagttager de tre lederes økonomiske perspektiver på Frit Valg, kan vi identificere omkostningsbevidstheden som et fælles iagttagelsespunkt. Samtidig kan vi konstatere, at deres betingelser for at agere i det økonomiske mulighedsrum er forskellige.

I Allerød Kommune betragtes således den offentlige leder som virksomhedsleder, og hendes virksomhed må eksempelvis beholde et overskud, som er oparbejdet i virksomheden. I Køge Kommune er det derimod ikke muligt at overføre et evt. overskud fra det ene budgetår til det næste, lige som et underskud bliver nul-stillet ved årets udgang.

For den private leverandør er det økonomiske mål udelukkende at sikre profitmaksimering.

Brigitta Pranov udtaler:

”.....det har gjort os meget omkostningsbevidste og i hvert fald ikke bare skærpet vores opmærksomhed på det, men også [...] hele kommunens opmærksomhed på [...] hvad er det egentlig det koster at producere en times hjemmehjælp og [...] vi havde ikke regnet det ud i priser før det”

(Brigitta Pranov s. 3 l. 51 – 52)

”... og det betyder også [...] internt at det er blevet meget naturligt og snakke om [...] vi kan ikke [...] f.eks. bare sige jamen så mødes vi alle sammen et

kvarters tid om morgenen uden at det har nogen decideret prismæssig omkostninger, men kan nemt regne det ud på hvad det ville koste kommunen, fordi nu koster det jo ikke kun kommunen en pris til os, men den samme pris skal også betales en privatleverandør selvom de vælger det og det det er jo altid en konsekvens lige meget hvad vi gør, så kan vi gange det op.”

(Brigitta Pranov s. 4 l. 6 – 11)

Brigitta Pranovs strategi drejer sig således meget om en bevidsthed om de økonomiske konsekvenser, hvilket både får betydning at påvirke den pris der betales til de andre leverandører samt for hendes virksomheds mulighed for at akkumulere et overskud. Som offentlig virksomhed er den dog underlagt en politisk styring, og virksomheden lever således med den risiko, at politikkerne kan beslutte at inddrage virksomhedens overskud.

Når vi iagttager Annelise Dehns tilgang til det økonomiske perspektiv, sætter hun fokus på at produktionsprisen i Køge Kommune er for høj:

”...hvor det som der er min opgave lige nu, eller bliver min opgave [...] det bliver nok at gå ind og være med til at driftsoptimere og mere budgetstyre [...] altså konkurrencemomentet tror jeg bliver mere synligt [...] man laver jo alle de her sammenligninger i kommuner med takster [...] og der ligger Køge ret højt, så en af mine opgaver bliver helt klart i det næste år at være med til at gå ind og analysere på [...] hvorfor ser vores takster sådan ud og hvordan kan jeg være med til ud i grupperne og analysere på, jamen hvad kan vi gøre anderledes?”

(Annelise Dehn s. 2 l. 35 – 41)

”Der har jo ikke været den [...] bevidsthed omkring budgettet [...] i hvert fald hos teamlederne, men kan sige i og med at det bliver så stor en organisation, frit valg, så vil jeg jo også have brug for nogle teamledere som kan tænke det samme, at prisen også er interessant, altså det er også der vi kan måle. Der

hvor jeg synes, at jeg har en udfordring som jeg så må bringe videre i systemet, det er [...] hvis nu vi formår at lave en god pris. Hvordan er det nu hvis jeg havde været ude i det private? Så havde der været noget overskudsdeling eller der havde været nogle skulderklap af en eller anden slags, hvordan kan jeg sikre mig at jeg kan råde over noget af det overskud, som hvis nu jeg kan præstere et overskud. Det synes jeg er meget vigtigt, hvis det er, at man vil have folk skal være budgetbevidste, jamen så skal man ikke levere et overskud til kommunekassen uden at man selv får en andel i det...”

(Annelise Dehn, s. l.)

Annelise Dehn har således mulighed for at påvirke Køge Kommunes takstniveau. I den forbindelse har hun via bench-marking blik for, at Kommunens takstniveau er for højt, og at dette må nedbringes ved at analysere ældreplejens arbejdsgange. Samtidig påpeger hun, at hendes virksomhed ikke er sidestillet med evt. private leverandører, idet hendes virksomhed ikke har mulighed for at overføre et evt. overskud. Dermed må Annelise Dehn udarbejde en strategi, der sikrer at hendes virksomhed bliver sidestillet med de private leverandører. For at denne strategi skal lykkedes, er det nødvendigt, at hun får mulighed for at drøfte dette med det politiske niveau.

Når vi iagttager Jeanette Løkkens italesætter af det økonomiske perspektiv, har hun en tydelig strategisk bevidsthed om, at der skal skabes vækst i firmaet, og dermed bliver omkostningsniveauet et økonomisk omdrejningspunkt for at kunne overleve som virksomhed.

” ...det er jo en forretning, og hvis den ikke giver overskud, så har vi et seriøst problem.....her skal jeg sælge, der er den store forskel.”

(Jeanette Løkken s. 6 l. 51 -53)

”..... jeg ved jo aldrig hvad dagen bringer i morgen. I sommerferien f.eks. fik vi pludselig et rush ind af nye kunder,..... jeg skal hele tiden være fremadsynet på, at vi skal [være], et firma i vækst. Dvs. at jeg skal hele tiden ind og tænke at,

nå men så ansætter jeg bare nogle flere, [...] og gud ved om det er for mange [...]... det har det så ikke været indtil videre, [...], men jeg skal hele tiden tænke på, at vi skal have en vis overkapacitet for at have plads til nye kunder, vi skal jo vokse, vi skal være store. Det bruger jeg meget tid på”.

(Jeanette Løkken s. l. 14 – 21)

Vi har i nedenstående skema samlet de tre lederes strategiske overvejelser:

Strategisk udsyn	lagttagelseskraft	Handlekraft
Organisationen som omkostningsbevidst At kunne skelne mellem ydelsernes timepris og effektivisering af arbejdsgange mhp. at kunne minimere forskellen mellem overskud og underskud	Organisering af arbejdsgange og deres påvirkning af prisniveauet	Analysere og sikre hensigtsmæssige arbejdsgange
	Overskud som incitament	Drøftelse med det politiske niveau
	Profitmaksimering	Skabe vækst

Tabel 6

6.5.1 Opsummering på den strategiske analyse.

I nærværende afsnit har vi beskæftiget os med analysen af ledelsens strategiske overvejelser vi kunne iagttage, ved at udvælge de 2 styringsteknologier – konkurrence og økonomistyring. Vi har uddraget pointer fra det tilvejebragte materiale, der gør det muligt at svare på afhandlingens 3. underspørgsmål, nemlig

- Hvilke strategiske overvejelser gør ledelsen sig i forhold til at være konkurrenceudsat?

Styringsteknologierne har hver for sig sat et strategisk udsyn, som vi har defineret som fælles for alle tre udførerledere. Vi har ligeledes iagttaget, at ledernes iagttagelses- og handlekraft er forskellige, idet deres ledelsesmæssige betingelser er forskellige, da de er kontekstafhængige. Samtidig kan vi iagttage, at ledernes strategiske overvejelser spænder fra at være diagnosticerende til at have en mere visionær tilgang.

På baggrund af analysen kan således vi således opsummere, at:

- Styringsteknologierne sætter betingelser for ledernes strategiske udsyn
- Ledernes strategiske overvejelser er betinget af den ledelsesmæssige kontekst, for eksempel det at være offentlig/privat ansat
- Ledernes strategiske overvejelser kan iagttages således:
 - minimering af kundetab gennem analysebearbejdning, branding og legitimitet i forhold til bestillerenheden, kunderne og medarbejderne
 - skabe omkostningsbevidsthed og overskud gennem prisbevidsthed og effektive arbejdsgange
 - skabe profitmaksimering gennem vækst

6.6 Analyse i en ny-institutionel ramme

I denne analyse vil vi udfra vores problemformulerings hovedspørgsmål

Hvilken betydning har markedsgørelsen for ledelse i ældreplejen?

bruge det nyinstitutionelle perspektiv som en analyseramme til at udsige hvordan institutionelle strukturer påvirker og sætter betingelser for forandring og adfærd i organisationer.

Vi vil tage udgangspunkt i vores opsamlinger fra de tidligere analyseafsnit med det formål, at betragte dem gennem Scotts tre perspektiver og anvende DiMaggio og Powels iagttageapparat, der opererer med 3 former for isomorfier. Igennem disse isomorfier vil vi analysere adfærd i organisationen hvilket samtidig giver os en mulighed for at iagttage legitimitet.

Scott arbejder med, at institutioner består dels af regulative, normative og kulturelt-kognitive elementer, hvorigennem de enten formes, bevares eller udvikles.

Det regulative perspektiv henter sin inspiration fra den rationelle økonomiske teori og præsenteres som en instrumentel holdning til det institutionelle setup. Regler, love og sanktioner er her konstituerende for de formelle rammer der både begrænser og regulerer, såvel som bemægtiger og skaber adfærd for aktører.

Det normative perspektiv har sit afsæt i den politologiske tænkning og bygger modsat det regulative på de uformelle regler, det ikke nedskrevne, men den alligevel gældende indforståethed. Dette perspektiv bygger på normer og værdier og hele den kollektive forpligtigelse der ligger i fællesskabet og det at være en del af en social orden.

Det kulturelt-kognitive perspektiv trækker på det konstruktivistiske paradigme. Verden iagttages gennem de øjne der ser den og er derfor som den iagttages. På denne måde opstår der i sociale relationer en kognitiv forståelse mellem mennersker, der reflektivt konstruerer grundlæggende antagelser og bliver meningsgivende for hvordan virkeligheden opleves og hvordan social adfærd er mulig og meningsfuld. Gennem social interaktion opstår der fælles kognitive skemaer, der gør det muligt for individer at indgå i et fællesskab.

Vi vælger først at iagttage vores opsamlinger fra de 3 analyser igennem et regulativt perspektiv. Herved kan vi identificere en række styringsteknologier som er kendetegnet ved, at de er besluttet af en myndighed. Perspektivet refererer til myndighedsopgaver som retningslinjer, lovgivning, bekendtgørelser og lignende, hvilket gør, at vi kan iagttage kontrakter, kvalitetsstandarder, kontrolmekanismer, sanktionsmidler, konkurrence, frit valg, BUM samt økonomistyring medføre en adfærd som vil placere dem indenfor denne typologi.

Vælger vi herefter at betragte udkommet af de tre analyser gennem det normative perspektiv som refererer til koutymer, gruppefællesskaber, ikke nedskrevne regler og lignende, gør det at vi kan iagttage brugerundersøgelser, personaleledelse, branding og

visitationsformer medføre en adfærd i organisationen som vil placere dem indenfor denne typologi.

Vælger vi herefter at betragte udkommet af de tre analyser gennem det kulturelt-kognitive perspektiv, som refererer til grundlæggende antagelser og det at handlinger skal være meningsgivende kan vi således iagttage omkostningsbevidsthed og påvirkning af visitatorerne som hørende ind under denne typologi.

For overskuelighedens skyld, har vi valgt at indplacere vores iagttagelser indenfor de tre typologier i nedenstående skema:

Regulativ	Normativ	Kulturel-kognitiv
<ul style="list-style-type: none"> - Kontrakter - Kvalitetsstandarder - Kontrol - Sanktioner - Konkurrence - Frit Valg - BUM - Økonomistyring 	<ul style="list-style-type: none"> - Bruger undersøgelser - Branding - Visitationsformer - Sygeplejersker som leder - Omorganisering af sygeplejegrupperne 	<ul style="list-style-type: none"> - Påvirke visitator - omkostningsbevidsthed

Tabel 7 Egen tilvirkning på baggrund af Scott

At sætte teknologierne ind i et skema giver en meget statisk oversigt. Dette er det dog ikke altid tilfældet, da grænserne mellem de forskellige perspektiver ofte er flydende – det er ikke altid muligt at opstille entydige regler for det enkelte perspektivs ramme.

Udfra ovenstående indplacering kan vi iagttage, at de fleste af styringsteknologierne som vi har identificeret, har vi indplaceret under det regulative perspektiv. Dette kendetegnes ifølge Scott ved at koble sig på den tvangsmæssige isomorfisme.

Vi vil herefter udfolde typologierne på udvalgte eksempler fra vores empiri, for at illustrere ovenstående.

Når vi således iagttager Køge Kommune gennem det regulative perspektiv, kan vi iagttage at styringsteknologierne medvirker til at forebygge forskelligheder i ydelsen⁷¹:

”der var jo frygtelige forskelle, især på serviceniveauet..altså hvis man gik ud i den ene ende af byen, så eh gjorde man en hel masse en hel masse ting og i den anden ende af byen gjorde man ikke sådan.”

(Annelise Dehn, s. 7, l. 49 – 51)

Vi kan her se at lederadfærden ændrer sig fra at være normativt betinget til at blive regulativt betinget, da Annelise Dehn senere i interviewet påpeger:⁷²

”der er nødt til at være styring, hvis det er at vi skal have et ens serviceniveau”

(Annelise Dehn, s. 7, l. 52 og s. 8, l. 1)

Det fremstår således tydeligt, at styringsteknologien sætter betingelser for ledelsen som ikke ville være blevet sat, hvis ikke styringsteknologien var indført.

Når vi iagttager gennem det normative perspektiv kan vi se, at ældreplejen oplever visitationsformen som uhensigtsmæssig i forhold til den dagligdag de befinder sig i. Der opstår en fælles forståelse af, på både bestiller og udførerniveau, at visitationspraksis skal ændres::⁷³

”I køge har man jo altså haft visiteret helt ned på enkeltydelser hrm hrm det vil sige der har ikke været ret stor bevægelsesfrihed til at se hvis det har ændret sig i borgerens tilstand sådan i løbet af et besøg..det skulle også gerne ændre sig i løbet af 2009, så skulle det gerne gå over til at det er pakkevisitationer, som så gerne skulle give noget mere fleksibilitet og give os større mulighed for at lægge nogen værdier ...det ser jeg ihvertfælde at der er mulighed for at den enkelte medarbejder både kan få noget større råderum, men også at de kan

⁷¹ Bilag 3

⁷² Bilag 3

⁷³ Bilag 3

også ligesom gøre noget af det som de synes der er vigtigt for borgeren. Selvfølgelig vil der stadigvæk ligge en visitation og nogen begrænsninger i det, men eh men jeg tror at eh det kan give en større tilfredshed selv at være med til at sige ehm..hvad er det den her borger når nu vi har en pakke 1..eh .hvad er det så at jeg synes at den her borger skal have hjælp til.”

(Annelise Dehn, s. 2, l. 5 – 14)

I Allerød er der tidligere konstateret de samme uhensigtsmæssigheder, illustreret gennem nedenstående citat:⁷⁴

”...[pakkevisitation kan, red] gøre det her system mindre detaljeret og øh mindre bureaukratisk øh så vi er gået bort fra at få visiteret enkeltydelser, men at få en pakkevisitation, dvs. bredere ramme hvor vi kan bevæge os indenfor...”

(Brigitta Pranov, s. 4, l. 51 – 53)

Vi kan således i ovenstående citater iagttage, at tvangsmæssige beslutninger risikerer at producere uhensigtsmæssige arbejdsgange der virker kolliderende med intentionen i at bedrive god ældrepleje. Det at bedrive god ældrepleje ud fra et sygeplejefagligt synspunkt tilsidesættes således, hvilket de handler på. Værdierne kommer således i spil og bliver i situationen vigtigere end regelsættet. Vi kan således iagttage en kamp om værdier.

Ser vi gennem det kulturelt-kognitive perspektiv, kan vi iagttage at markedsgørelsen har gjort det legitimt for lederen at tale omkostningsbevidsthed og pris på ydelsen med medarbejderne⁷⁵:

”at det er blevet meget naturligt og snakke om jamen øh, vi kan ikke øh f.eks. bare sige jamen så mødes vi alle samme et kvarters tid om morgenen uden at det har nogen decideret prismæssig omkostninger, men kan nemt regne det ud på hvad det ville koste kommunen, fordi nu koster det jo ikke kun kommunen en pris til os, men den samme pris skal også betales en privatleverandør selvom

⁷⁴ Bilag 2

⁷⁵ Bilag 2

de vælger det og det det har jo altid en konsekvens lige meget hvad vi gør, så kan vi gange det op”

(Brigitta Pranov, s. 4, l. 6 – 11)

I ældreplejen kan vi konstatere, at lederne har et fælles fokus på god pleje. De er som vist i de ovenstående eksempler optaget af at levere ordentlig pleje, samtidig med at de er underlagt de styringsmæssige og herunder de økonomiske rammer. Herved opnår de en væsentlig grad af legitimitet, idet de på den ene side indordner sig under de betingelser den økonomiske ramme sætter, samtidig med de påpeger uhensigtsmæssigheder som disse betingelser skaber. På denne måde skaber de legitimitet, idet de herved opfattes som værende seriøse og troværdige leverandører af god pleje til den givne pris. Dette gælder for både den private og de offentlige leverandører.

I ovenstående eksempel om visitationsformen kan vi betragte samme adfærdsmønster i både Køge og Allerød Kommuner i forhold til at påvirke visitationspraksis. Vi kan iagttage en fælles adfærd, hvor såvel deres arbejdsforhold som deres arbejdsmetoder tager udgangspunkt i sygeplejefaglige værdier. Dette tolker vi som et udtryk for at de er normativt isomorfe i deres handlemønster.

En anden form for isomorfisme vi kan iagttage er, at der hos alle 3 leverandører af hjemmepleje er ansat en sygeplejerske som leder. Dette på trods af, at der ikke er nogen lovgivningsmæssige krav hertil. Dette ser vi som et udtryk for normativ isomorfisme, hvor sygeplejerskerne gennem fagprofessionalisering har vundet hævd på at bestride disse stillinger, hvilket i sig selv legitimerer dette. Vi slutter herudaf, at de har været i stand til at fastholde de sygeplejefaglige kompetencer som de væsentligste, snarere end de ledelsesmæssige og økonomiske kompetencer som vi tidligere har fremanalyseret at markedsgørelsen og de dertil hørende styringsteknologier kalder på. Denne praksis er gældende for både privat og kommunal leverandør. Herudover ser vi det som et udtryk for mimetisk isomorfisme, at den private leverandør også ansætter en sygeplejerske i den ledende stilling. De forsøger hermed at kopiere offentlig praksis, der er betinget af den førnævnte fagprofessionalisering. Vi slutter herudfra, at den private leverandør herved søger at opnå legitimitet i forhold til samarbejdet med den kommunale visitator.

Som et sidste eksempel på isomorfisme kan vi med udgangspunkt i leverandørernes administrative systemer konstatere, at det er regulativt bestemt, at alle leverandører af ældrepleje skal afrapportere online i det kommunale Pleje- og Omsorgssystem. Private leverandører forpligtes til gennem deres kontrakt med kommunen, indenfor et år fra opstart at være uddannet til og opkoblet herpå. Det er således regulativt betinget at de også skal bruge systemet.

Dette ser vi som et udtryk for tvangsmæssig isomorfisme, der er en kopiering fra andre for at sikre succesfuld adfærd i forhold til korrekt registrering og dokumentation.

6.6.1 Opsummering på den institutionelle analyse

Som opsummering på den institutionelle analyse kan vi sige, at som svar på vores hovedspørgsmål fra problemformuleringen:

Hvilken betydning har markedsgørelsen for ledelse i ældreplejen?

har vi fremanalyseret, ud fra et institutionelt perspektiv, at lederne ved at adoptere styringsteknologier tilpasser deres adfærd for således at kunne skabe, fastholde eller øge deres legitimitet. Disse styringsteknologier træder tydeligst frem set gennem det regulative perspektiv, hvilket medfører at lederne forudsættes at kunne agere efter intentionerne indlejret i styringsteknologierne.

Dette har vi påvist kan have både positive og negative implikationer i forhold til deres adfærd. Vi har fremanalyseret, at dette kan medføre sammenstød mellem faglige og kulturelle værdier og regulative intentioner, hvor fagligheden kommer i spil og bliver det parameter der argumenteres ud fra. Det bliver herved tydeligt for os, at der udspilles en hegemonisk kamp mellem regler, normer og kultur.

7 Konklusion

Ud fra en organisatorisk institutionel ramme vil vi nu på baggrund af de tre delanalyser og den efterfølgende institutionelle analyse, konkludere og dermed svare afsluttende på vores problemformulering og herunder de tre underliggende spørgsmål. Vores konklusion deler sig i 2 hvor vi først vil svare på de 2 første underspørgsmål og dernæst svarer vi på det sidste underspørgsmål.

Hvilken betydning har markedsgørelsen for ledelse i ældreplejen?

- Hvilke styringsteknologier kan vi iagttage?
- Hvilke betingelser sætter disse for ledelsens handlerum?
- Hvilke strategiske overvejelser gør ledelsen sig i forhold til at være konkurrenceudsat?

Vi anvender Scotts typologi som systematik, for at identificere de forandringer vi iagttager ved markedsgørelsen af ældreplejen. Disse forandringer initieres af lovmæssige reguleringer igangsat af de moderniseringspolitiske reformer. Disse ser vi efterfølgende udkrystalliserer sig i styringsteknologier, der således både i et regulativt, normativt og kulturelt-kognitivt perspektiv får indflydelse på adfærden i ældreplejen. De fremanalyserede styringsteknologier kan ligeledes iagttages som, at de indbyrdes er med til at sætte betingelser for hinanden.

Meget kortfattet kan det i forhold til vores første underspørgsmål konkluderes, at vi overordnet kunne iagttage disse 4 følgende styringsteknologier:

- Frit valg
- Kontraktstyring
- Konkurrence
- Økonomistyring

Når vi betragter styringsteknologierne gennem det ny-institutionelle perspektiv forekommer de som den sammenhængskraft der binder udførerlederne sammen med embedsmandsniveauet og med den politiske beslutning og ledernes mulighed for at fastholde eller styrke deres legitimitet som ledere. Set i forhold til det stigende pres der er på den offentlige sektor og kravet om bedre effektiv servicelevering, kan ledernes indoptagelse af de fremanalyserede styringsteknologier ses som et udtryk for, at de offentlige ledere vil forsvare deres legitimitet.. Vi kan således konkludere at styringsteknologierne afspejler de forventninger der ligger fra samfundets side i forhold til det offentlige om at skabe, fastholde eller udvide sin legitimitet ud fra et rationelt økonomisk blik. Når vi således kan iagttage at styringsteknologierne sætter fornyede betingelser for ledernes handlerum, kan vi på forskellig vis iagttage isomorfi som enten af tvangsmæssig, normativ eller mimetisk karakter.

Når vi igennem vores interview analyserede hvordan styringsteknologier betinger ledelsens handlerum, kan vi konkludere at nye roller skabes, nye objekter træder frem og bliver gjort håndterlige i lyset af styringsteknologien og bestemte manifestationer gør sig gældende. Med baggrund i vores interviews kan vi overordnet konkludere, at det økonomiske rationale er den gennemtrængende præmis for hele den konstruktion af styringsteknologier vi kan iagttage. Ud fra vores analysemodel hvor vi specifikt så på betingelserne for ledelsens handlerum i lyset af Frimor, kan vi konkludere at der ved markedsgørelsen er sket en ændring af ledelsens handlerum. Ved at lederen indplacerer sig i en økonomisk markedsmæssig forklaringsramme, mener vi lederen fremstår som mere legitim i sin argumentation overfor både det politiske- og embedsmandsniveauet. Ud fra et normativt perspektiv konkluderer vi, at markedsgørelsen af ældreplejen har afstedkommet en højere grad af professionalisering der adskiller sig fra det traditionelle sygeplejefag, ved at være mere rettet mod det at lede end mod fag-fagligheden. Denne ændring mener vi har givet dem en større legitimitet. Vi kan således se, at styringsteknologiernes påvirkning har medført at lederen er blevet til virksomhedslederen, der har fokus på salg og kunderelationer, samt branding og strategi. I et kulturelt-kognitivt perspektiv kan vi konkludere at markedsgørelsen ved indførelsen af frit valg, konkurrence og økonomistyring som styringsteknologier, har skabt et nyt ledelsens handlerum. Hjulpet af det institutionelle setup, bliver det muligt for lederen, uden at miste sin ledelsesmæssige

såvel som faglige legitimitet, at tale om omkostningsminimering og inddrage medarbejderne i en meningsfuld dialog. Styringsteknologierne har medvirket til at gøre før abstrakte begreber mere konkrete og synlige.

Vi inddrog den økonomiske teori, ud fra den forforståelse, at den kunne levere udsigelse omkring hvordan det udvidede kontraktforhold, virker regulerende på den adfærd lederne udviser. Vi var samtidig nysgerrige på, hvordan vi gennem den økonomiske tilgang kunne iagttage styringsteknologier og her se hvordan de satte betingelser for lederens handlerum og muligheder for at bedrive ledelse. Overordnet kan vi konkludere at vi specielt kunne iagttage en determinerende styringsteknologi "kontraktstyring". Denne medførte en række afledte styringsteknologier, der omfattede alt lige fra formelle regulative styringsteknologier, såsom kvalitetsstandarder, kontrol og sanktioner, til mere praktiske styringsteknologier såsom PDA'er m.m. Overordnet er kontraktstyring en ufravigelig præmis da loven om frit valg betinger det udvidede kontraktforhold, og således er kontraktstyring grundlaget for, at et politisk reguleret quasimarked kan fungere. Igennem et normativt perspektiv, kan vi konkludere at kontraktstyring som styringsteknologi på flere måder kan virke indskrænkende på ledelsens handlerum, samtidigt med at vi gennem et regulativt perspektiv kan konkludere, at lederne også kan identificere fordele. Dette kan eksemplificeres ved at vi ud fra et normativt perspektiv kan iagttage at lederne, der alle er fagprofessionelle, finder det begrænsende for deres egen og organisationens faglighed, at de ikke som tidligere kan deltage i og have indflydelse på de enkelte visiteringer. Dette er begrænset igennem den tvangsmæssige isomorfisme der er foregået ved indførelsen af BUM modellen. På den anden side kan vi anlægge den normative betragtning og herudfra konkludere, at de finder den systematisering, der foregår gennem ensretningen og standardiseringen (regulativt) hensigtsmæssig i forhold til at sikre en mere ensartet pleje på tværs af organisationen.

Når vi iagttager kontraktstyring som styringsteknologi, blev vi gennem vores analyse opmærksom på, hvordan denne teknologi installerer en ikke intenderet forskel mellem den private og den offentlige leverandør. I et regulativt perspektiv, opstiller kontraktstyring en skarp skelnen mellem Bestiller og Udfører, for at begrænse aktørens egennyttmaksimerende adfærd. Dette til trods kan vi se, at der er flere eksempler hvor

den offentlige leverandør gives adgang til udarbejdelsen af kvalitetsstandarderne og vi konkluderer derfor, at de får en konkurrencefordel i forhold til den private leverandør. Den offentlige leder deltager i dette arbejde alene med baggrund i, at Bestiller-Udfører laget ikke er galvanisk adskilt. Hvis man ser på PA forholdet og kontraktstyringen i et regulativt perspektiv, er dette en ikke acceptabel adfærd, og et tegn på en institutionel adfærd der kan beskrives som Moral Hazard.

I vores gennemgang af den institutionelle teori udpegede vi legitimitet til at være den væsentligste ressource af alle i en organisation. Derfor ser vi at lederens strategiske adfærd er styret af hvordan det vil være muligt for en organisation at opnå legitimitet, både i forhold til det organisatoriske felt såvel som i forhold til samfundet som helhed. Vi kunne således iagttage hvordan markedsgørelsen afsatte styringsteknologier i organisationerne, der påvirker lederens strategiske adfærd.

I forhold til at svare på vores 3. underspørgsmål

Hvilke strategiske overvejelser gør ledelsen sig i forhold til at være konkurrenceudsat?

kan vi på baggrund af vores interview med de udførende ledere konkludere, at lederne i både kommunen såvel som i den private virksomhed udøver strategisk ledelse. De forholder sig til at markedet udgør en institutionel ramme, hvor indenfor de skal forholde sig til to områder, der bedst lader sig iagttage gennem henholdsvis det normative og det kognitive perspektiv.

Kigger vi på deres handlinger gennem et normativt perspektiv, kan vi iagttage hvordan de handler i forhold til at blive den mest attraktive organisation. Vi kan som en del af deres strategi således iagttage, at de handler proaktivt ved at tænke i branding, analyserende ved at følge op på kundefrafald og sidst men ikke mindst, arbejder de målrettet med deres interessenter ex. visitatorerne, kunderne og medarbejderne.

Kigger vi på deres handlinger gennem et kulturelt-kognitivt perspektiv, kan vi iagttage hvordan de handler i forhold til at der gælder specielle vilkår på et marked, herunder at økonomi er et omdrejningspunkt i alle henseender. Vi kan herudfra konkludere, at lederne arbejder med medarbejdernes holdninger og forståelse for omkostningsbevidsthed, ved at

tage afsæt i benchmarkingresultater (normativt). Lederne benytter derved objektformationen "pris", til at bringe medarbejdernes holdninger i spil i forhold til at motivere gennem konkurrence (de private skal have den samme pris) og behovet for legitimitet i omgivelserne. Konkurrence kan således igangsætte en grundlæggende diskussion, om hvor organisationens kultur vil blive sat i fokus, og der er opbakning til at se på eksempelvis effektive arbejdsgange.

Vi kan således konkludere, at:

- Markedsgørelsen har haft endog stor betydning for ledelsen i ældreplejen
- De identificerede styringsteknologier sætter betingelser for ledelsen
- Ledernes strategiske overvejelser orienterer mod markedslogikken

Afslutningsvis kan vi herigennem konkludere, at lederne hos de offentlige leverandører på mange måder befinder sig indenfor det samme handlerum som den private gør og omvendt. Denne udvikling synes at blive mere tydelig, når vi har arbejdet med styringsteknologierne, hvorfor vi kan se at markedsgørelsen på denne måde gennem isomorfi har påvirket ældreplejen som et organisatorisk felt.

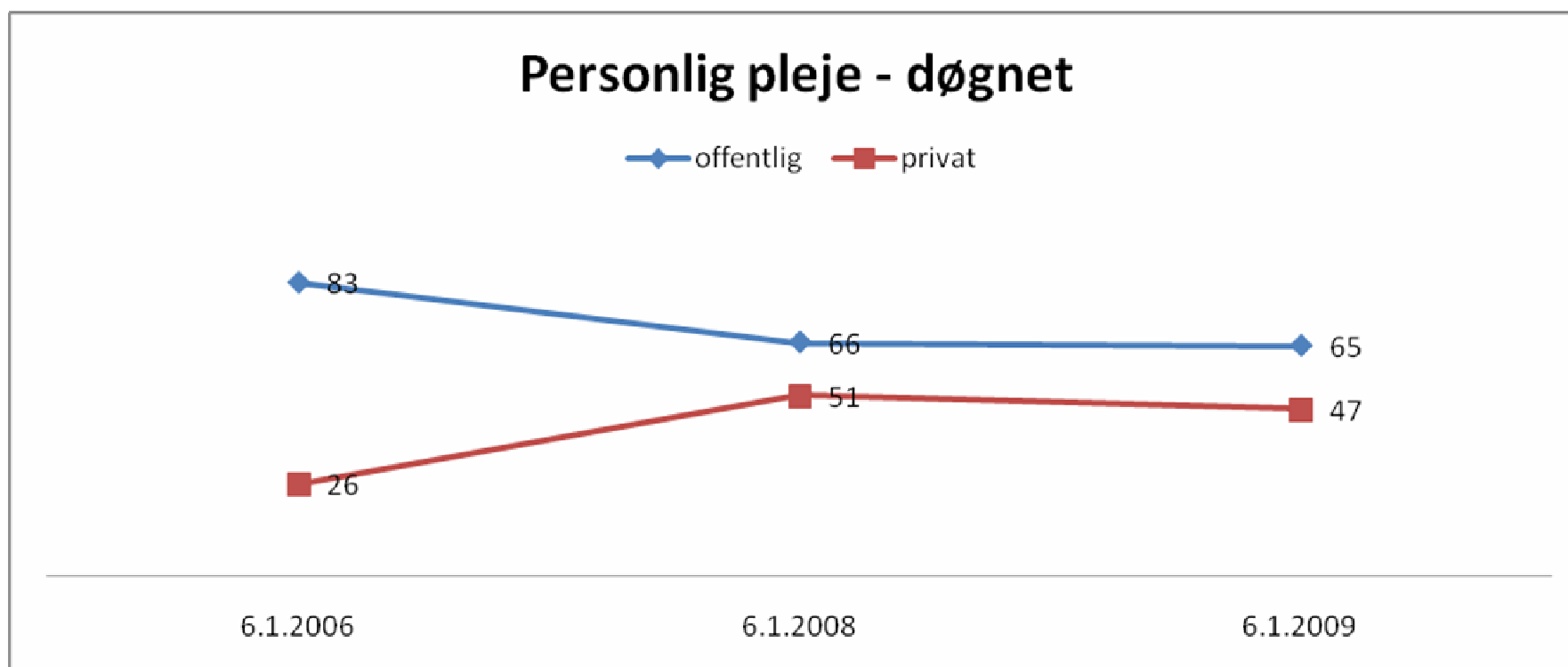
8 Perspektivering

Efter færdiggørelsen af vores analyser og konklusioner sidder vi tilbage med en undren over, hvorfor kommunerne ikke i langt højere grad har fulgt op på markedsgørelsens intentioner, således at de private leverandører finder det attraktivt at løse ældreplejens opgaver i forhold til den personlige pleje. Vi kunne også spørge os selv, hvorfor kommunerne ikke har taget den fulde konsekvens af markedsgørelsen og udelukkende ladet private leverandører levere den personlige pleje. Hvad er det der gør, at kommunerne og de private leverandører er tilbageholdende?

Vi vil med disse spørgsmål ikke udarbejde en ny masterafhandling, men vi finder spørgsmålene relevante og ser det som en stafet, det kunne være interessant at analysere videre på med baggrund i vores masterafhandling.

Når vi sidder med denne undren er det for det første fordi, bestemmelserne om indførelse af frit leverandørvalg allerede trådte i kraft i Lov om Social Service d. 1. januar 2003.

Når vi iagttager leverandørudviklingen mellem de offentlige og private kan vi konstatere, at udviklingen på landsplan næsten er status quo, hvilket illustreres i nedenstående diagram



For det andet kan vi i vores masterafhandling iagttage, at markedsgørelsen og de styringsteknologier den frembringer, er blevet implementeret af de offentlige leverandører. Vores masterafhandling viser dermed, at der eksisterer en parathed i den offentlige ældrepleje på leverandørniveau, til at kunne agere på markedslignende vilkår. Denne parathed kan vi ligeledes iagttage i forhold til organisationens adfærd.

Vi vil ikke kunne svare validt på spørgsmålene alene ud fra vores interviews i vores empiriske materiale, da dette er for begrænset til at kunne generalisere svarene som en tendens. Vi kan derimod bruge vores interviews til at identificere netop de interviewede personers udlægning af vores undren.

På spørgsmålet om hvilke strategiske overvejelser Socialudvalgsformand i Allerød Kommune, Flemming Villadsen, har gjort sig i forbindelse med markedsgørelsen af ældreområdet, siger han, at kommunen dels ønsker at bevare en vis kontrol med konkurrencen og dels vil medvirke til at styre udviklingen til en vis grad ved at beholde en del af servicen i Kommunen. Han mener, at denne strategi har virket, idet andelen af borgere der vælger private kun er ganske svagt stigende, og han mener ligeledes, at der

er generel tilfredshed med ydelsen – både den fra de private leverandører og den fra den offentlige leverandør.

I forbindelse med vores interview med den private leverandør fra Cura Pleje og Service giver lederen udtryk for, at hun kunne iagttage forskelligheder i kommunernes tilgang til de private leverandører, men at hun generelt oplever en træghed i kommunerne med at få sidestillet de private og offentlige leverandører.

I Køge Kommune hvor der endnu ikke findes private leverandører til den personlige pleje, peger driftsleder Annelise Dehn derimod som forklaring på de manglende private leverandører, at man som privat leverandør i Kommunen skal kunne påtage sig døgnbemandingen, hvilket hun mener, bliver for dyrt for den private leverandør.

Interviewpersonerne giver os således flere bud på svar på vores undren:

- Ønske om kontrol
- Ønske om at styre udviklingen
- Træghed i kommunerne
- For store omkostninger for den private leverandør

Udsagnene fra vores interviews kunne således give os en nysgerrighed på, om det er disse fingerpeg, der reelt er forklaringerne på kommunerne og de private leverandørernes tilbageholdenhed eller om vi skal finde forklaringerne helt andre steder. Stafetten er hermed givet videre!

8.1 Teori- og opgavekritik.

I den økonomiske delanalyse har vi taget udgangspunkt i PA-teorien. Denne kan kritiseres for at fokusere for ensidigt på økonomiske incitamentter som eneste incitament til opnåelse af øget motivation, samt menneskers adfærd som værende meget stereotyp.

Teorien ser helt bort fra at engagement, loyalitet samt faglig stolthed kan være faktorer der kan have indvirkning på opgavevaretagelsen.

Et andet kritikpunkt bygger på teoriens forudsætning af, at agenter altid handler opportunistisk. En sådan opfattelse kan i sig selv være et selvopfyldende profeti, hvor udformningen af kontrakten i sin fokusering på opportunisme, netop skaber dette.

Teoriens styrke er, at den med udgangspunkt i nogle stærkt forsimplede antagelser har en stor forudsigelseskraft med hensyn til økonomiske agents adfærd.

Hvor principal-agent teorien tager udgangspunkt i individniveauet, bygger Transaktionsomkostningsteorien på organisationsniveauet, og fokuserer på omkostningerne forbundet med at overføre tjenester/ydelser. Det vil sige, at denne teori har haft værdi i analysen, men kun som værende knyttet sammen med PA teorien.

I forbindelse med at vi anvender den ny-institutionelle teori, valgte vi indledningsvist at afgrænse os fra at se markedsgørelsen som en del af en historisk udvikling.

Havde vi ikke fravalgt at kigge yderligere efter stiafhængighed og kritiske skilleveje, kunne vi formentlig have suppleret vores analyser med yderligere en dimension, nemlig forandringen over tid.

Når vi ser tilbage på vores anvendelse af både Thygesen og Andersen, samt Thygesen og Frimor, må vi forholde os kritisk til, at de i deres teorier ikke forholder sig til, hvordan styringsteknologier kan komme i vejen for hinanden, eller hvordan styringsteknologier indlejres i en organisation. Hvordan kan styringsteknologier udrette skader på lederen eller dennes omgivelser?

Vi kan derimod se meget fornuft i deres forståelse af, at det at "styre" betyder at minimere en forskel, da det har givet mening i analysearbejdet. Men vi mener dog dette indsætter et tvivlsomt paradoks. Konsekvensen af dette, vil jo betyde, at har man succes med styring, vil man være overflødig, hvilket indebærer en iboende konflikt.

I forhold til valg af teori i strategiafsnittet, er det blevet tydeligt igennem processen, at vi i forhold til de fremanalyserede begreber ville have fået tilbudt en anden iagttagelseskraft i vores strategianalyse, hvis vi havde benyttet Anker Brink Lunds iagttagelseapparat om niche-nursing. Ved hjælp af dette apparat kunne vi også have sat fokus på legitimitet, image og omdømme, set i forhold til branding af organisationen i et markedsperspektiv. Dette kunne

have været relevant, da det strategiske underspørgsmål fokuserede på konkurrenceperspektivet.

Et sidste problem i vores teoriapparat der har medvirket til at besværliggøre opgaveløsningen er, at vi ikke fra start har valgt at benytte en snæver definition af begreberne styringsteknologi, styringsværktøj, styringsredskab m.fl. Det har medført, at vi utallige gange har diskuteret udkommet af analyser og relevansen af det fremanalyserede. Det har ligeledes medført, at nogle analyser har måttet laves om, da vi har skrevet parallelt og således ikke til stadighed har kendt til udkommet af de foregående analyser, men kun har haft pejlinger herpå.

9 Litteratur og kildehenvisninger

Allerød, 2008: Referat fra møde nr 26 i Sundheds- og Velfærdsudvalget i Allerød, afholdt 27/11 2008

Andersen 1990: Andersen, Heine, Videnskabsteori og metodelære bd. 2: Erhvervsøkonomi, Forlaget Samfundslitteratur, 1990 ISBN 8759302437

Andersen et al 2004: Andersen, Niels Åkerstrøm. og Thygesen, N. "Styring af styringsværktøjer", Nordisk administrativt Tidsskrift 1/2004, 85. årgang

Andersen, Niels Åkerstrøm og Thygesen, Niels Thyge "Styring af Styringsværktøjer", Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2004, 85 årgang.

Andersen, Niels Åkerstrøm. "Partnerskabelse". Hans Reitzels Forlag, 2006, 1. udgave, 1. oplag.

Cambell, 2004: Cambell, John L. "Institutionel forandring og Globalisering", Akademisk Forlag, 2004, s. 13-48

DiMaggio et al 1991: DiMaggio, Pal J. og Walter W. Powel, The New Institutionalism in Organizational Analysis Kap 3, s. 63-83, The University of Chicago Press, Chicago 60637, 1991 ISBN 0-226-67709-5

Friis 2004: Friis, Ivar m.fl. "Erhvervsøkonomisk teori", Samfundslitteratur, 1. udgave, 2004, kap. 8

Fritvalgsdatabasen 2008:

<http://www.fritvalgsdatabasen.dk/filer/publikationer/lovgivning%20m.m/lovgivning.pdf>

Greve 2002: Greve, Bent: "Vouchers", Jurist og Økonomiforbundets Forlag 2002, kap. 1

Greve 2008: Greve, Carsten, Konkurrence og offentlig servicelevering, FTF dokumentation, nr. 8, september 2008, ISBN 978—87-7356-114-0

Lando, 2004: Lando, Henrik "Agent- og kontraktperspektivet" i erhvervsøkonomisk teori. Forlaget samfundslitteratur ISBN 87-593-0951-2

Lippert-Rasmussen et al: Lippert-Rasmussen, Martin og Mols Niels Peter, Transaktionsomkostningsteori, Forlaget CCP, ISBN 87-98136-0-5

Lorentzen et al, 2004: Mark Lorenzen, Ivar Friis og Tamás Vámosi "Erhvervsøkonomisk teori", Forlaget samfundslitteratur ISBN 87-593-0951-2

Milgrom et al, 1992: Milgrom, Paul og Roberts, John(1992): Economics, organization og management. Prentice Hall, Upper Saddle River, NewJersey 07458

Nielsen 2005: Nielsen, Klaus (red.), "Institutionel teori – en tværfaglig introduktion", Roskilde Universitetsforlag 2005, 2. udgave

North 1990: North, Douglas C.(1990): Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge Univeersity Press ISBN 978-0-521-39734-6

Pedersen 2007: Pedersen, Dorthe (red.), "Offentlig ledelse i managementstaten", For-laget Samfundslitteratur 2007, 1. udgave, 3. oplag, side 64 – 84, 104 – 131, 137 – 158

Pedersen 2008: Pedersen, Dorthe (red.) m.fl., "Genopfindelsen af den offentlige sektor", Børsens forlag 2008, 1. udgave, kap. 1-3

Personalestyrelsen 2008:

<http://www.perst.dk/visSideforloeb.asp?artikelID=11543>

Regeringen 2005: Tid til status, erfaringer med frit valg. Regeringen 2005, Finansministeriet, ISBN: 87-7856-723-8

Scott 1995: Scott, Richard W. og Christensen, Søren. "The Institutionel Construction of Organisations", Sage Publications 1995

Scott 2008: Scott, Richard W. "Institutions and Organizations – ideas and interests", Sage Publications, 2008, 3. udgave

SM 2007: Socialministeriet: Prisfastsættelse på ældreområdet, Socialministeriet og KL, ISBN-13: 978-87-7546-376-3

Social.dk 2008: <http://www.social.dk/netpublikationer/2007/p6pris221206/pdf/publikation.pdf>, 26/12 2008

Thyssen, Ole. "Værdiledelse – om organisationer og etik", Gyldendal 2000, 2. udgave, 1. oplag.

Vallentin et al 2008: Vallentin, S., Raffnsøe S og Thygesen, N.T. "Tilliden og magten – om at lede og skabe gennem tillid", Børsens Forlag 2008

Whittington 2007: Whittington, Ricard "Hva er strategi og spiller den noen rolle?", Abstrakt forlag, 2.oplag, 2007

Williamson 1985: Williamson, O, The economic Institutions of capitalism, New York: The free press.

Williamson 1991: Williamson, O. E: Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. Administrative Science Quarterly 36

Ældre pakken 2002:

<http://www.folketinget.dk/BAGGRUND/statsrev/00873762.htm>

Åkerstrøm et al 2004: Åkerstrøm, N. og Thygesen, N. "Styring af styringsværktøjer", Nordisk administrativt Tidsskrift 1/2204, 85. årgang, Strategikompendiet s. 116

10 Bilag

Bilag 1	○ Daglig leder Jeanette Løkken	Cura Pleje og Service
Bilag 2	○ Virksomhedsleder Brigitta Pranov, Ældreplejen,	Allerød Kommune
Bilag 3	○ Driftsleder Annelise Dehn,	Køge Kommune
Bilag 4	○ Direktør Svend Tabor,	Solrød Kommune
Bilag 5	○ Vicekommunaldirektør Anne Steffensen,	Allerød Kommune
Bilag 6	○ Socialudvalgsformand Flemming Villadsen,	Allerød Kommune
Bilag 7	○ Socialudvalgsformand Naima Simring,	Solrød Kommune
Bilag 8	○ Notat fra møde i Social og sundhedsudvalget	Allerød Kommune
Bilag 9	○ Leverandørkrav	Allerød Kommune