

Kvalitetsreformen

og

Det kommunale selvstyre

Opgaveskrivere:
Anne Biener og Hanne Staantum

Vejleder:
Mads Mordhorst



Indholdsfortegnelse

INDLEDNING	4
ERKENDELSESINTERESSE.....	5
PROBLEMFORMULERING.....	6
EMPIRI	6
AFHANDLINGENS STRUKTUR.....	6
PRÆSENTATION AF EMPIRI OG TEORIFELT.....	6
KVALITETSREFORMENS INDHOLD.....	6
KVALITETSREFORMEN I EN NEW PUBLIC MANAGEMENT KONTEKST	6
OM DET KOMMUNALE SELVSTYRE.....	6
MAGTBEGREBET	6
ANALYSESTRATEGI OG METODE.....	6
VALG AF DISKURSANALYSE	6
DISKURSTEORI	6
Nøglebegreber	6
Forforståelse.....	6
Udfordringer i diskursanalyse som metode.....	6
KVALITATIVE INTERVIEWS SOM METODE.....	6
Valg af respondenter.....	6
Interviewsituationens rammer	6
Undersøgelsesmetode.....	6
DISKURSIV ANALYSE AF KVALITETSREFORMEN.....	6
ANALYSE.....	6
1. FASE	6
2. FASE	6
Kvalitet som tom betegner	6
3. FASE	6
KVALITETSREFORMENS INTERNE DISKURSIVE KAMPE	6
Paradokser	6
Udpegning af diskurser	6
Kvalitet.....	6
Afbureaukratiseringsdiskurs.....	6
Styrings- og ledelsesdiskurs.....	6
HVAD ER UDELADT I KVALITETSREFORMEN?.....	6
ANALYSE AF INTERVIEWS	6
ANALYSE.....	6
Det kommunale selvstyre.....	6
Styring og ledelse.....	6
Afbureaukratisering.....	6
Magt.....	6
Reform.....	6
KAMPEN OM REFORMEN.....	6
ANALYSE AF DISKURSIVE KAMPE I INTERVIEWS	6
Det kommunale selvstyre.....	6
Styrings- og ledelsesdiskurs.....	6
Afbureaukratiseringsdiskurs.....	6
Reformdiskurs.....	6
Magtdiskurs.....	6

SAMLET KONKLUSION.....	6
PERSPEKTIVERING	6
ENGLISH SUMMARY.....	6
LITTERATURLISTE.....	6
PUBLIKATIONER, ARTIKLER M.V.....	6
BILAG 1.....	6
BILAG 2.....	6
BILAG 3.....	6

Indledning

Regeringens lancering af kvalitetsreformen: "*Bedre velfærd og større arbejdsglæde.*"¹ i foråret 2007 har givet anledning til en bred debat i medierne, ligesom den har været toneangivende i regeringens valgkamp i efteråret.

Kvalitetsreformen ekspliciterer regeringens bud på hvad der skal gøres og hvordan det skal gøres, på flere områder, som ligger indenfor den kommunale opgavevaretagelse. Regeringen byder på løsningsmodeller i forhold til stort set alle problemer relaterede til borgernes forventninger til den kommunale service indenfor børnepasnings- og ældreområdet, ligesom kvalitetsreformen indeholder forbedringsforslag vedrørende sygehusområdet.

Vi har fokus på den kommunale sektor.

Når regeringen markedsfører kvalitetsreformen samtidig med et flerårigt skattestop, er det et budskab om at kommunerne skal levere "bedre" og "mere" for de samme penge.

Kvalitetsreformen udtrykker regeringens ønske om højere kvalitet og indeholder 180 meget konkrete krav til ydelser i kommunalt regi. Vi ser, at der lægges op til konflikt, med regeringen på den ene side og kommunerne på den anden.

Det kommunale selvstyre kommer under pres.

Afhandlingen analyserer dette pres på det kommunale selvstyre.

Vi har særligt blik for mulighedsbetingelser i form af givne vilkår for den kommunale opgaveløsning og for det ledelses rum, som skabes ud fra disse betingelser.

Med udgangspunkt i en analyse af kvalitetsreformens tekst, analyserer vi interviews med kommunaldirektører, der er bærende for hvilken betydelig forandring, det kommunale selvstyre vil gennemgå, såfremt kvalitetsreformen gennemføres i sin nuværende form.

Vi viser, at presset på det kommunale selvstyre influerer på kommunaldirektørenes ledelses rum. Når ledelsesrummet på dette niveau ændrer sig, får det afsmittende virkning på alle øvrige kommunale lederes ledelses rum.

Tilsvarende viser vi, at kommunaldirektørenes traditionelle rolle vil transformere sig til professionelle embedsmænd, der fungerer som statens forlængede arm.

Afhandlingen har følgende fikspunkter: styring og ledelse, afbureaukratisering, kvalitet, ligesom magt og reform analyseres i denne kontekst.

¹ Regeringen (2007): "*Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*".

Erkendelsesinteresse

Vi har indledningsvis været vældig inspirerede af en kronik i Politiken ” *Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde...*”², hvor otte tidligere centralt ansatte i Finansministeriet, som var de hovedansvarlige for indførelsen af nye styringsprincipper i den offentlige sektor, gjorde op med det de selv havde sat i gang.

Deres oplevelse var, at de nye styringsprincipper var blevet modtaget med begejstring og successivt var blevet udbygget i en detaljeringsgrad, der var gået helt over gevind, således at offentligt ansatte drukner i opgørelser, målinger, dokumentation, afrapportering m.v.

Vi har begge en lang kommunal ledelsesmæssig erfaring i social- og sundhedssektoren. Det er tilsvarende vores erfaring herfra, at styringsprincipper som New Public Management (NPM)³, har medført et stadigt stigende fokus på måling, effektivitet og outcome. Det pres kommunerne kontinuerligt udsættes for i forbindelse med stadigt stigende krav om velfærd, kvalitet og effektivitet medfører - for os at se - at presset videreføres på alle niveauer i kommunerne, helt ud til den enkelte institution (børnehave, skole, ældrepleje m.v.), som mødes med stigende dokumentationskrav og dermed øget bureaukratisering.

Denne bevægelse, hvor presset på det centralkommunale niveau presser videre ud og ned i systemet, medfører mindre tid til at lede for de decentrale ledere. Dette illustreres i en artikel af Dorte Pedersen: ”*Undgå det pæreformede bureaukrati*”⁴, som har været en yderligere inspirationskilde til denne afhandling.

Vi mener, at disse krav har direkte indflydelse på vores mulighedsbetingelser⁵ som ledere og vi spørger ofte os selv, som kommunale ledere: hvornår skal der være tid og mulighed for at varetage vores primære opgave: at lede?

Som udgangspunkt finder vi det paradoksalt, at samtidig med at vi oplever, at kvalitet bliver mere og mere vanskelig at levere i den offentlige sektor, skrives og tales der i stigende grad om kvalitet i velfærdsstaten.

Regeringen har lanceret kvalitetsreformen med det hovedbudskab, at den stort set giver løsningen på alle velfærdsstatens problemer. Reformteksten er i fremstillingen pakket ind i lækkert layout med billeder af glade mennesker og ved en gennemlæsning af den omfangsrige tekst, kan man umiddelbart få det indtryk, at her tages højde for det hele.

² Gjørup m.fl. (2007): ”*Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde*”.

³ NPM forstås vi som en klassisk bred betegnelse af New Public Management, inspireret af Christopher Hood: fokus på mål og output, ledelse og markedsføring af den offentlige sektor.

⁴ Pedersen (2007): ”*Undgå det pæreformede bureaukrati*”.

⁵ Begrebet ”mulighedsbetingelser” anvendes her som hos Habermas synonymt med ”nødvendig betingelse”.

Men hvad er det egentlig, der står i teksten? Og hvilken betydning kan kvalitetsreformen få for kommunerne? Vi er interesserede i at vise, at dette kan få betydning for styring på et overordnet plan mellem regering og topledelsen i kommunerne, da vi mener, at dette styringsforhold har umiddelbare konsekvenser for de mulighedsbetingelser, ledere på alle niveauer i kommunerne har.

Vi er blevet nysgerrige efter at undersøge om kvalitetsreformen peger i retning af eventuelle brud – eller om den blot kan anskues som ”gammel vin på nye flasker”. Derfor vil vi dels udfolde reformteksten og dels spørge kommunaldirektører, hvordan de vurderer reformens betydning.

Kvalitetsreformen er i skrivende stund under politisk behandling, da regeringen efter valget d. 13. november 2007 blev genvalgt, men med et fornyet – og spinklere - regeringsgrundlag. Reformens videre liv i forhold til en egentlig implementering er således usikker, men den er ikke desto mindre et udtryk for regeringens strategi, der tegnes bl.a. ved et forstærket fokus på markedsmekanismer i form af øget konkurrence, standardisering, udlicitering, bedste praksis m.v. i den offentlige sektor.

Som en af vores respondenter sagde:

” Kvalitetsreformen er blot det seneste eksempel på regeringens strategi, som i sin essens betyder at kommunerne overlades til at være viceværter for regeringens politik.”

Problemformulering

Kvalitetsreformen er et udtryk for regeringens strategi og overordnede styring i forhold til service og ydelser leveret i den offentlige sektor, og vores fokus er kommunal opgavevaretagelse.

Vores tese er at kvalitetsreformen vil medføre en forandring for kommunal ledelse ved at sætte det kommunale selvstyre under pres.

Kommunal ledelse forstår vi bredt, som såvel de lokalpolitiske ledere, som de lokale administrative ledere fra kommunaldirektørniveau til institutionslederniveau. Vi har særligt fokus på kommunaldirektørniveauet.

Vi anskuer reformen som regeringens idé om hvordan kommunerne skal ledes og der kan være langt fra idé fase til implementeringsfase, hvor idéerne skal omsættes til praksis.

Kvalitetsreformen er konstituerende for praksis, men regeringen kan ikke gennemføre en reform alene. Lederne i kommunerne er de konstitutive aktører, idet det reelt er dem, der skal omsætte reformens idéer til handlinger i praksis.

Vi mener, at ledelsesrummet skabes i et diskursivt⁶ felt, som vi her kalder spændingsfeltet mellem regeringen og kommunerne.

I dette spændingsfelt udspiller sig diskursive kampe om hegemoni⁷ mellem to niveauer.

Det ene er regeringsniveauet og det andet er det kommunale toplederniveau.

Vi analyserer de diskursive kampe som udspiller sig mellem de to niveauer.

Dette fører os til følgende problemformulering:

Hvilke mulighedsbetingelser giver kvalitetsreformen for den kommunale opgaveløsning og hvilket ledelses rum skabes for kommunale topledere?

Spørgsmålene undersøges ved følgende tre analyser:

- **Mulighedsbetingelser for den kommunale opgaveløsning undersøges ved en diskursiv analyse af kvalitetsreformens tekst.**
- **Ledelsesrummet set i lyset af kvalitetsreformen undersøges ved en analyse af interviews med kommunaldirektører.**
- **Mulighedsbetingelser og ledelsesrummet for kommunale topledere afdækkes via en diskursiv analyse af sammenstød og kampe i henholdsvis kvalitetsreformens tekst og interviews.**

Mulighedsbetingelser for den kommunale opgaveløsning forstår vi som givne vilkår for løsning af de kommunale opgaver.

Ledelsesrummet afhænger af mulighedsbetingelserne, som skaber ledernes roller og råderum.

Mulighedsbetingelser og ledelsesrummets indbyrdes afhængighed medfører, at det ikke altid er muligt at adskille de to begreber.

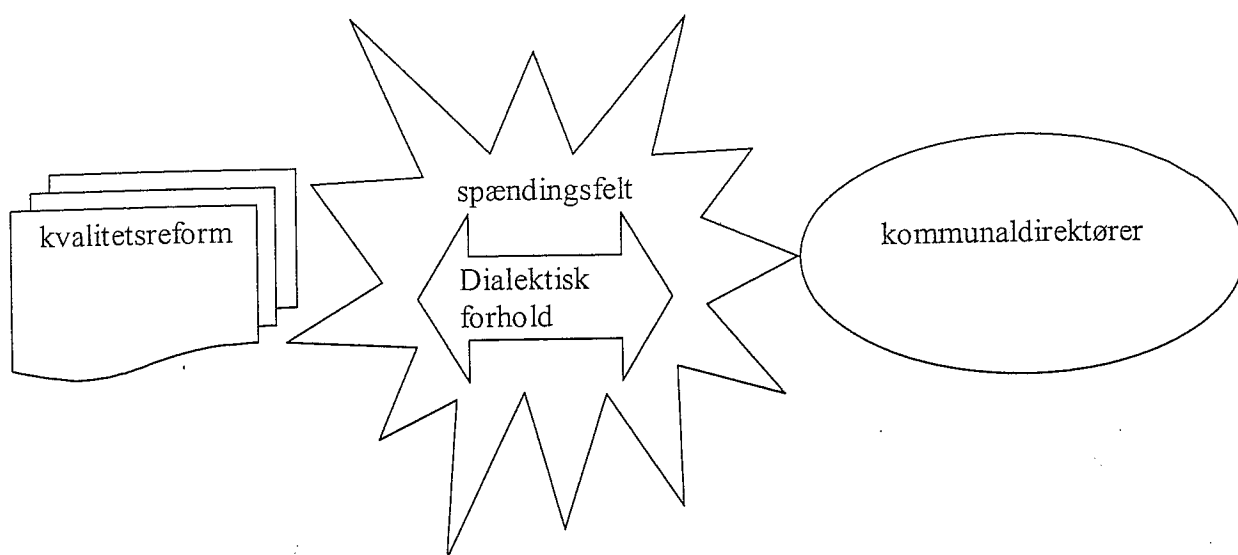
I kvalitetsreformteksten findes paradokser og dermed diskursive kampe, der kæmper om hegemoni. Når de tre kommunaldirektører læser kvalitetsreformen, vil de kæmpende diskurser være afgørende for, hvad de meningsfuldt kan italesætte. Omvendt vil deres italesættelse være konstituerende for realiseringen af kvalitetsreformen. Der er således et dialektisk forhold mellem kvalitetsreformens tekst og det som kommunaldirektørerne siger.

⁶ Jørgensen m.fl. (1999): "Diskursanalyse som teori og metode".

⁷ Jørgensen m.fl. (1999): "Diskursanalyse som teori og metode".

I figur 1. er det dialektiske forhold mellem kvalitetsreformen og kommunaldirektørerne tegnet som et spændingsfelt. Spændingsfeltet er udtryk for det som kvalitetsreformen konstituerer og det som respondenterne konstituerer.

Fig. 1.



Empiri

Vi har valgt at fokusere på to centrale niveauer i kampen om det kommunale selvstyre.

På den ene side regeringen, som det niveau, der via kvalitetsreformen udtrykker den ønskede strategi for den offentlige sektor. På den anden side kommunerne, repræsenteret ved kommunaldirektører, som det niveau, som skal implementere strategien.

Vores empiri består af kvalitetsreformen⁸ og tre interviews af kommunaldirektører.

Vi anser reformteksten for at være et monumentskrift, som vi anvender synonymt med "plejede tekster", der er rapporter, lovtekster og redegørelser, hvor sproget er behandlet og formet med omhu⁹.

De tre interviews anskuer vi som et samlet tekstgrundlag.

⁸ Regeringen (2007): "Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service".

⁹ Rennison (2003): "Metarefleksion – optakt til semantikanalysen", side 159.

Afhandlingens struktur

Der indledes med en kort præsentation af kvalitetsreformens indhold med henblik på at sætte læseren ind i reformteksten.

Dernæst sættes reformen ind i en New Public Management kontekst, fordi vi ser reformen som et udtryk for NPM styring.

Idet reformen sætter det kommunale selvstyre under pres, præsenterer vi kort dette.

Det efterfølgende afsnit om magtbegrebet beskriver den teoretiske baggrund for anvendelse af magtbegrebet i analyserne.

Efter et analysestrategisk metodeafsnit følger de to analyser.

Først en diskursanalyse af kvalitetsreformens tekst med henblik på at identificere mulighedsbetingelser for den kommunale opgaveløsning.

Dernæst en analyse af interviews med tre kommunaldirektører. Analysen består af to dele.

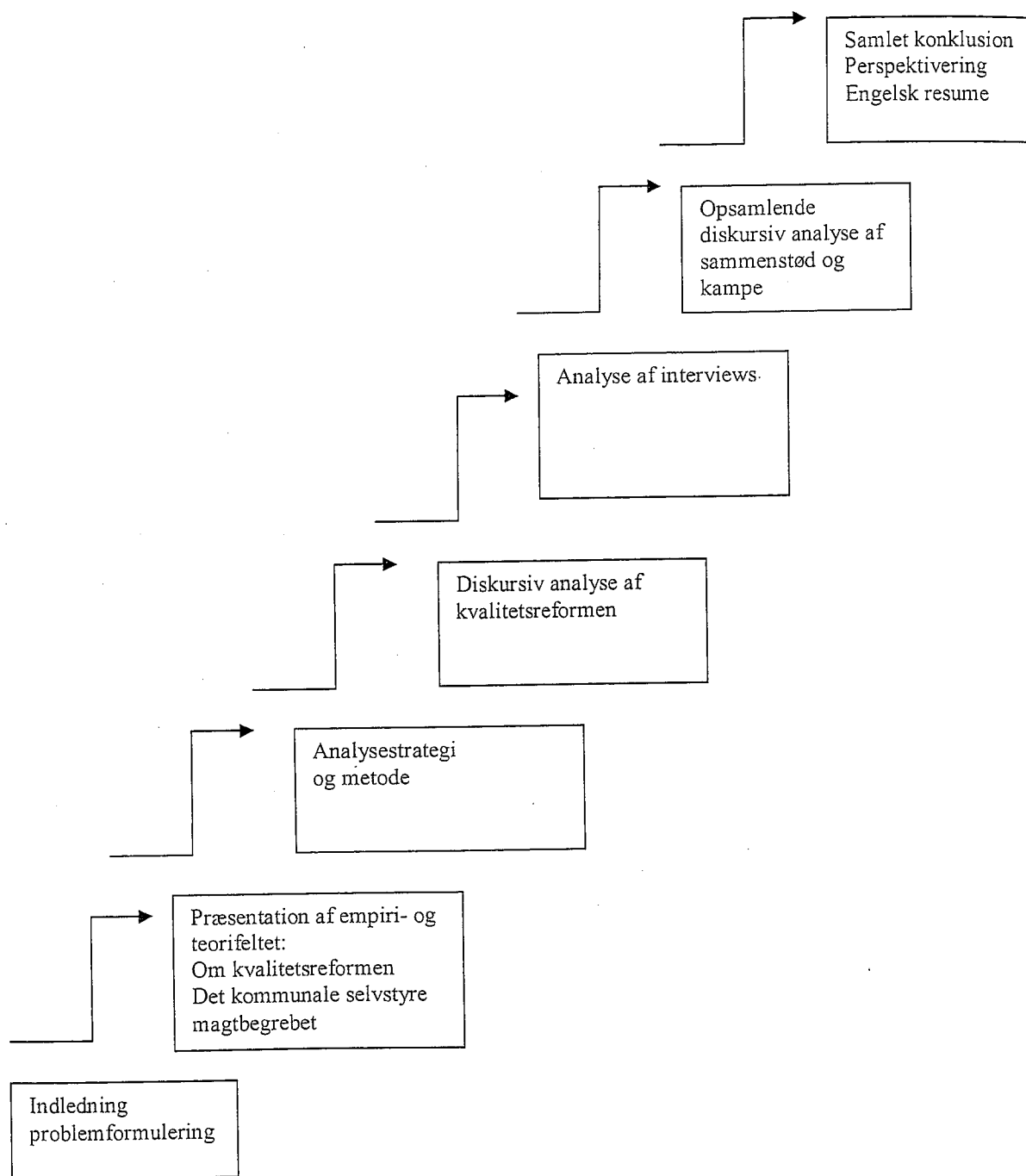
Den ene del har fokus på at afdække det kommunale ledelses rum set i lyset af kvalitetsreformen.

Den anden del er en opsamlende diskursiv analyse af sammenstød og kampe med henblik på at afdække mulighedsbetingelser og ledelsesrummet for kommunale topledere.

Afhandlingen afsluttes med en konklusion og en perspektivering samt et engelsk resumé.

Opbygningen illustreres i figur 2.

Fig. 2.



Præsentation af empiri og teorifelt

Kvalitetsreformens indhold

Regeringen udgav i august 2007 publikationen: *"Bedre velfærd og større arbejdsglæde - regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service"*. Det fremgår af publikationen, som er på 223 sider, at den fremlægges som regeringens kvalitetsreform som derfor er den benævnelse, vi anvender.

Her følger en kort skitsering af kvalitetsreformens indhold.

Kvalitetsreformen koncentrerer sig om børnepasning, ældreplejen og sygehusene. Med i alt 180 konkrete initiativer lægger kvalitetsreformen rammen for kvalitet i den offentlige service.

I publikationen bemærkes indledningsvis at kvalitetsreformen indgår i den række af reformer, som regeringen har gennemført i de seneste år nemlig; kommunalreformen, velfærdsreformen og globaliseringsreformen. Det fremhæves, at nu skal hele reformprogrammet føres ud i livet.

Teksten er delt op i to dele. Første del indeholder følgende afsnit.

Brugerne i centrum. Handler om lovgivning, borgernes rettigheder og ansvar, nem klageadgang, sammenhæng og frit valg. 30 sider.

Attraktive arbejdspladser med ansvar og faglig udvikling. Handler om medarbejdernes ansvar og kompetencer, arbejdsmiljø og anerkendelse. 14 sider.

Ledelsesreform – kompetente, professionelle og synlige ledere. Handler om klart ansvar og rum til at lede, lederuddannelse og anerkendelse. 6 sider.

Institutionerne skal tænke nyt og udvikle kvaliteten. Handler om erfaringsspredning, innovation, læring af fejl, sammenlignelige oplysninger, akkreditering og offentlig-privat samarbejde. 18 sider.

Stærkt lokalt selvstyre. Handler om mål, rammer, dokumentation, klar ansvarsfordeling mellem stat, kommune og regioner, nye styringsformer for ledere og større frihed for medarbejdere. 8 sider.

Afbureaukratiseringsreform. Handler om forenkling, sanering af utidssvarende regler, arbejdsgange og dokumentationskrav. 5 sider.

Flere hænder til nærvær og omsorg. Handler om rekruttering, seniorindsats og større mangfoldighed blandt medarbejderne. 6 sider.

Investeringer i fremtidens velfærd. Handler om bæredygtige sygehuse, tidssvarende indretning af offentlige institutioner, nye arbejdsformer. 11 sider.

Anden del af kvalitetsreformen beskriver arbejdet med reformen, herunder ministerudvalget om kvalitet i den offentlige sektor, temamøder, morgenmøder, besøgsdage på børne- ældre- og sundhedsområdet, arbejdsgrupper, trepartsdrøftelser samt statsministerens personlige repræsentanter. 67 sider.

Kvalitetsreformen i en New Public Management kontekst

Vi ser kvalitetsreformen som et udtryk for regeringens ønske om bedre at kunne styre den offentlige sektor ved at sætte skub i en udvikling, hvor øget markedsgørelse, målinger og fokus på ledelse er et bærende element og en gennemgående rød tråd i reformteksten.

Som tidligere nævnt forstår vi New Public Management (NPM) som en klassisk bred betegnelse af NPM, hvor fokus ligger på mål og output, ledelse og markedsgørelse.

NPM har vundet indpas som redskab til modernisering af den offentlige sektor. Ved indførelse af forskellige nye styringsværktøjer, bl.a. konkurrenceudsættelse, benchmarking, akkreditering og standardisering, er hensigten at maksimere ressourceudnyttelsen gennem virksomhedsgørelse af offentlig styring og ledelse. I stedet for at basere den offentlige styring på et traditionelt Webersk¹⁰ hierarki og bureaukrati, bliver ledelse gjort til et centralt punkt for offentlig virksomhed.

Ud fra en NPM-tankegang, inspireret af New Institutional Economics (NIE)¹¹ fortolkning af principal/agent teori, antages aktører altid at forsøge at nyttemaksimere til egen fordel. Da man ikke kan forlade sig på, at offentligt ansatte vil udføre deres job efter politikernes anvisninger, bliver det nødvendigt at opstille systemer, som kan bringe aktørernes sande præferencer frem på kontrolleret vis. På det grundlag bevæger man sig over i en accountability forståelse i styringen af den offentlige sektor, hvor lederne ansvarliggøres ved at blive tildelt et ansvar og stillet til regnskab for resultaterne.

Kvalitetsreformens afsnit om en ledelsesreform underbygger dette og målene for ledelsesreformen taler direkte ind i en NPM kontekst:

"Regeringens mål for en ledelsesreform:

- *Alle offentlige institutionsledere skal have ret til en anerkendt lederuddannelse*
- *Offentlige ledere skal evalueres mindst hvert tredje år og have krav på en årlig lederudviklingssamtale med deres overordnede*

¹⁰ Shafritz, m.fl. (2005): "Classics of organization theory", kap. 1.

¹¹ Nøglebegrebet i denne opfattelse af accountability er accounting (regnskab/at blive stillet til regnskab). Idet der ud fra et NIE-perspektiv vises stor tillid til markedet og private forretningsmetoder, men ringere tillid til offentlige ansatte, som derfor skal overvåges nøje gennem resultatmåling og økonomiske beregninger og analyser.

- *Offentlige ledere skal have et klart ledelsesansvar og rum til at lede*
- *God ledelse skal anerkendes og belønnes*¹²

Om det kommunale selvstyre

Med kommunalreformen¹³ har regeringen fra 1. januar 2007 reduceret de eksisterende 271 kommuner til 98 nye kommuner og tilført nye opgaver. Med denne reform har man markeret overgangen til en ny offentlig struktur, hvor kommunerne varetager langt de fleste borgernære velfærdsopgaver. Derudover blev de 14 amter nedlagt. Skatteudskrivningen foretages nu på to niveauer, mod tidligere tre. Samtidig blev en regionsdannelse skabt med 5 regioner, der som hovedopgave fik sygehusområdet, men uden skatteudskrivning.

Det kommunale selvstyre er i forhold til andre sammenlignelige lande en unik konstruktion, som Danmark bryster sig af i forskellige sammenhænge. Det unikke ligger i, at nærdemokratiet er veludviklet, idet væsentlige borgerrelaterede beslutninger træffes borgernært i de lokalpolitiske systemer. Borgernes direkte indflydelse på udvælgelse af lokalpolitiske repræsentanter, som i nærmiljøet skal stå til ansvar for lokale politiske beslutninger, er et særligt dansk institutionelt fænomen. Vi oplever, at der er en udbredt opfattelse af, at det må vi værne om.

Regeringen og KL (Kommunernes Landsforening) er blevet enige om, at etableringen af større og mere bæredygtige kommuner bør føre til større frihedsgrader i tilrettelæggelsen af de kommunale opgaver betinget af en større gennemsigtighed om resultater og opfyldelse af aftalte målsætninger.

Derfor er det besluttet, at fokus i højere grad skal rettes mod opstilling af mål og økonomiske rammer frem for regulering af processerne i opgaveløsningen. I økonomiaftalerne for 2006 og 2007 bliver regeringen og KL på den baggrund enige om en række hovedprincipper for den fremtidige dialog, herunder mere mål- og rammestyring. Omdrejningspunkterne er en styrkelse af det kommunale selvstyre, de økonomiske rammevilkår for selvstyret samt principper for statens fremtidige styring af kommunerne.

Med denne forløber (økonomiaftalerne) for kvalitetsreformen, er der samtidig skabt forventninger til større frihed i forhold til den kommunale opgaveløsning. Forventningerne hænger blandt andet sammen med, at det af kommunalreformen fremgår at: *"med flere opgaver placeret lokalt skal demokratiet styrkes, idet flere politiske beslutninger træffes lokalt."*¹⁴

¹² Regeringen (2007): *"Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service"*, side 84.

¹³ Strukturreformen og kommunalreformen anvendes synonymt i afhandlingen.

¹⁴ Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *"Aftale om Strukturreformen"*.

Vi mener, at kvalitetsreformens implementering i dens nuværende form vil lægge pres på det kommunale selvstyre. Som det vil fremgå senere, ser vores respondenter med bekymring på kvalitetsreformen, som de mener, udtrykker en overraskende vending i forhold til de aftaler som ligger til grund for kommunalreformen og som er aftalt mellem regeringen og KL. En vending eller et brud, som i afhandlingen bliver til en diskurs om det kommunale selvstyre. I denne diskurs træder det tydeligt frem, hvad respondenterne betragter som væsentlig indholdsudfyldning af det kommunale selvstyre og hvilke grundlæggende betingelser som konstituerer det.

Magtbegrebet

I denne afhandling arbejder vi med flere meget forskellige former for magtbegreber. Vi finder det væsentligt at medtage flere former for magtbegreber, idet vi mener, det kvalificerer afhandlingen også at have blik for, at regeringen med kvalitetsreformen i sin nuværende form både har *magt til* detailstyring af kommunerne og *magt over* topcheferne og de lokale politikere i kraft af sin sociale position og mulighed for at sætte dagsorden.

Det ene magtblik *magt til* udfoldes derfor først, når vi analyserer kvalitetsreformteksten og interviewteksten med et diskursanalytisk blik og derved gennem afhandlingen anvender hegemoni¹⁵ som magtbegreb i en diskursanalytisk terminologi.

Det andet magtblik *magt over* er en mere traditionel magtforståelse, som vi anvender når vi analyserer det kommunale selvstyre versus regeringsmagten, ligesom det er tydeligt i analysen af interviewteksten, at vores respondenter anvender magtbegrebet på denne måde. Respondenternes magtforståelse taler til regeringens anvendelse af hvad der kan karakteriseres som både direkte, indirekte og institutionel magt.

Den direkte magt: Robert Dahl¹⁶ ser i sit klassiske magtstudie magtudøvelse som direkte påvirkning i beslutningsprocesser, som når A får B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort. Dette indebærer forskellige former for tvang og kontrol, som at A tvinger B til at gøre bestemte ting eller A kontrollerer B's adfærd gennem tilskyndelser. Det illustreres eksempelvis i vores interviews sådan:

"... og der er bl.a. en kamp mellem de to tværgående ministerier indenrigs- og finansministeriet overfor sektorministerierne. Jeg ved ikke liige hvor Statsministeriet er, fordi Fogh har været meget langt, meget langt nede i mange ting – og der kom nogen gange mærkværdige krydsting, fordi det også skulle passe ind i hans projekt."

Vores respondenter¹⁷ er meget klare i deres udmeldinger om, at de ikke bryder sig om de tilbageskridt, de kan se ligger i reformen og som de tolker som "tilbage til sektorplanerne". Sektorplanerne sammenlignes på den vis med anvendelsen af direkte

¹⁵ Begrebet "hegemoni" forklares i afsnittet om nøglebegreber, side 20.

¹⁶ Frølund Thomsen (2005): "*Magt – en introduktion*", kap. 1.

¹⁷ De tre topchefer – kommunaldirektører – italesættes som vores "respondenter".

magt jf. Dahl, idet ministerierne via sektorplanerne direkte styrede kommunernes indsatser. Vi mener, at kommunerne tilsvarende sidder på en magtbase, som den part, der reelt kan sige nej til at implementere reformen.

Den indirekte magt: Bachrach og Baratz¹⁸ er inspireret af nyinstitutionel teori og fremkom i 1962 med en supplerende definition på magt. Deres magtopfattelse er i modsætning til Dahls – den direkte magt - udviklet ud fra en forståelse af, at den politiske proces er præget af manglende konkurrence (elitær), skjulte motiver og strategisk adfærd. Definitionen er, at A kan forhindre B i at gøre noget via problemregulering/dagsordenskontrol og non-decision-making.

Et eksempel på indirekte magt er, når vores respondenter italesætter både en kamp mellem ministerierne om, at de hver især ønsker at sætte dagsorden og få indflydelse på kvalitetsreformens indhold, samt en kamp mellem stat og kommuner om at begrænse regeringens styring af kommunernes opgaveløsning. Ifølge respondenterne har hvert ministerium hver sin opfattelse af, hvad der er vigtigt at få med i reformen og hvilke styringsværktøjer der skal anvendes. Kommunerne står på den anden side som modtagere af reformen og skal implementere den i praksis. Her kan lokale interesser kolliderer med ministeriernes interesser.

"Så det paradoks, som du nævner, det går jo på, at hvis vi får én samlet model, - og der vil sektorministerierne være meget optaget af at få hver sin model – det er bare en ny måde at lave sektorstyring på – det er jo ikke tilfældigt at Socialministeriet de ønsker at få en akkrediteringsmodel ude på plejehjemmene – det er ikke tilfældigt at man på dagsinstitutionsområdet og for familieministeriet eller hvad det nu hedder, der vil man også lave en anden model – det er bare en anden måde at lave – det hed sektorplaner for 10-20 år siden, det er bare en anden måde at lave sektorstyring på. Og der har vi fra kommunal side sagt: nix bix – det stopper ved den kommunale direktion eller i kommunen, så skal vi nok selv finde ud af hvad vi vil lave."

Den institutionelle magt¹⁹: den strukturelle magt går *udover* definitionen af magt som individers bevidste forsøg på kontrol og pointerer, at institutionelle og strukturelle faktorer også afstedkommer magtorienteret adfærd.

Udgangspunktet for den strukturelle magt er, at fordeling af goder og byrder foregår ud fra fx daglige rutiner, normer, kultur og myter i organisationer, uden der ligger aktive og bevidste handlinger bag. Strukturen i den strukturelle magt består af opfattelsen af, hvordan verden er indrettet og fungerer. Strukturel magt defineres som de ressourcer, sociale grupper råder over i kraft af deres placering i den sociale og økonomiske struktur

Et eksempel på institutionel magt er når regeringen anvender sin sociale placering som kommunerne øverste ledelse samt mulighed for at kunne påvirke kommunernes økonomi.

¹⁸ Frølund Thomsen (2005): "Magt – en introduktion", kap. 3.

¹⁹ Ibid, kap. 5.

"Tingene er ikke indbyrdes konsistente. Det stritter i alle retninger og det driver ned af væggene, at de gerne vil styre og være normsættende på alle områder. Og før man gør op med det, har vi ikke kina-mands chance i den kommunale sektor, for det er på den måde ligesom med økonomiaftalerne – vi kan sådan set mene hvad vi vil, men det er jo dem der bestemmer i den sidste ende. Og sådan skal det jo også være – det problematiserer jeg ikke – det er jo derfor vi har de magtfordelinger i samfundet."

Definitions- og vidensmagt²⁰: udspringer af den sproglige/diskursive tradition, hvor magt ses som uløseligt forbundet med sprog og viden. En fremtrædende teoretiker indenfor den diskursive tradition er Foucault, der er skaberen af det relationelle perspektiv i magtteorien. Magten ses som uforudsigelig, uhåndgribelig og ikke målbar og produceres gennem en strategisk, relationel proces, der danner ny forståelse og ny magt. Produktionen foregår ikke hos aktørerne men i relationen mellem aktørerne. Fokus i et dette magtperspektiv er på at belyse relationer og mekanismer mellem grupper forbundet med hinanden i en magtstrategisk proces.

Laclau & Mouffe har ved hjælp af Gramscis hegemonibegreb videreudviklet Foucaults relationelle magtforståelse. Hegemoni opbygges ved at etablere et ideologisk grundlag, hvorpå man kan skabe en alliance med relevante aktører. Gennem en modificering af aktørernes særinteresser opbygges en fælles virkelighedsforståelse og dermed en egentlig magtmobilisering. Alliancens fælles identitet og virkelighedsforståelse skaber samtidig en distancering til andre grupper og en markering af, hvem den politiske modstander er. I denne forståelse udspilles kampen om overherredømmet og dermed magten til at definere, hvad der er væsentligt.

Det er dette magtbegreb – det hegemoniske herredømme – der forfølges videre i afhandlingen, når vi analyserer kvalitetsreformteksten og interviewteksten med et diskursteoretisk blik.

Analysestrategi og metode

Valg af diskursanalyse

Når vi vil undersøge kvalitetsreformen, som er en lanceret, men ikke-implementeret reform, mener vi, at denne undersøgelse bedst kan foretages ud fra den konkrete reformtekst via en diskursiv tilgang, da vi har den opfattelse, at diskurser konstituerer praksis.

Kvalitetsreformen er et udtryk for regeringens strategi, og når diskurser der udspiller sig her, møder diskurser fra det kommunale administrative praksisområde, opstår et spændingsfelt, som de diskursive kampe kan udspille sig i.

²⁰ Frølund Thomsen (2005): "Magt – en introduktion", kap. 6.

En diskursiv analyse folder sproget i teksten ud og giver os mulighed for at få en dybere forståelse af hvad der står. Vi anser sproget for at være struktureret i bestemte mønstre, som vores udsagn følger, når vi agerer inden for forskellige sociale domæner.

Vi har særlig opmærksomhed på to overordnede sociale domæner. Det ene forstår vi som det kommunale administrative område. Det andet forstår vi som det sociale domæne regeringens strategi udtrykker i reformteksten. I de sociale domæner findes rum til, at social praksis kan udspille sig, ligesom der træder forskellige mønstre frem, som danner forskellige diskurser. Ved en diskursanalyse analyserer vi disse mønstre.

De diskursive kampe er kortlægning af de processer, hvori der kæmpes om, hvordan tegnenes betydning skal fastlægges. De diskursive kampe finder sted såvel indenfor det samme sociale domæne, som i spændingsfeltet mellem disse.

En diskurs forstår vi som en fastlæggelse af betydning indenfor et bestemt socialt domæne.

En analyse af sproget i reformteksten kan pege på hvordan den sociale praksis kan udfolde sig på denne baggrund. Eller med andre ord – hvordan kvalitetsreformen i realiteten kan få ting til at ske, når/hvis den implementeres i en kommunal virkelighed. Diskursanalysen giver os mulighed for at skærpe opmærksomheden på, hvad der står i teksten – og hvad der ikke står i teksten. Ved at udfinde diskurser, kan vi i den omfangsrige tekst finde mønstre, som kan hjælpe os med at få styr på alt det flydende i teksten.

En diskurs er en reduktion af muligheder – et forsøg på at standse tegnenes glidning i forhold til hinanden og dermed et forsøg på at skabe entydighed. Alle de muligheder, diskursen dermed udelukker, kalder Ernesto Laclau og Chantal Mouffe²¹ for det diskursive felt – eller det konstitutive ydre. Vi finder, at diskursteori af Laclau og Mouffe's teoriapparat er velegnet til en tekstnær analyse. Denne teori uddybes i afsnittet om diskursteori.

I analysen af de sociale domæner som udspringer af teksten, har vi brug for at udbygge ovennævnte diskursteori med en teoretiker, som har dette aspekt med. Vi har derfor valgt at supplere Laclau og Mouffe med Norman Fairclough²²'s teori, som omfatter såvel tekstanalysen som den transformation, der forekommer, når teksten omsættes til diskursiv praksis og udmøntes i social praksis.

Det er interessant for os, fordi vi mener, at dette kan få væsentlig betydning for mulighedsbetingelser og ledelses rum for ledere i den kommunale sektor.

²¹ Jørgensen m.fl. (1999): "Diskursanalyse som teori og metode".

²² Ibid.

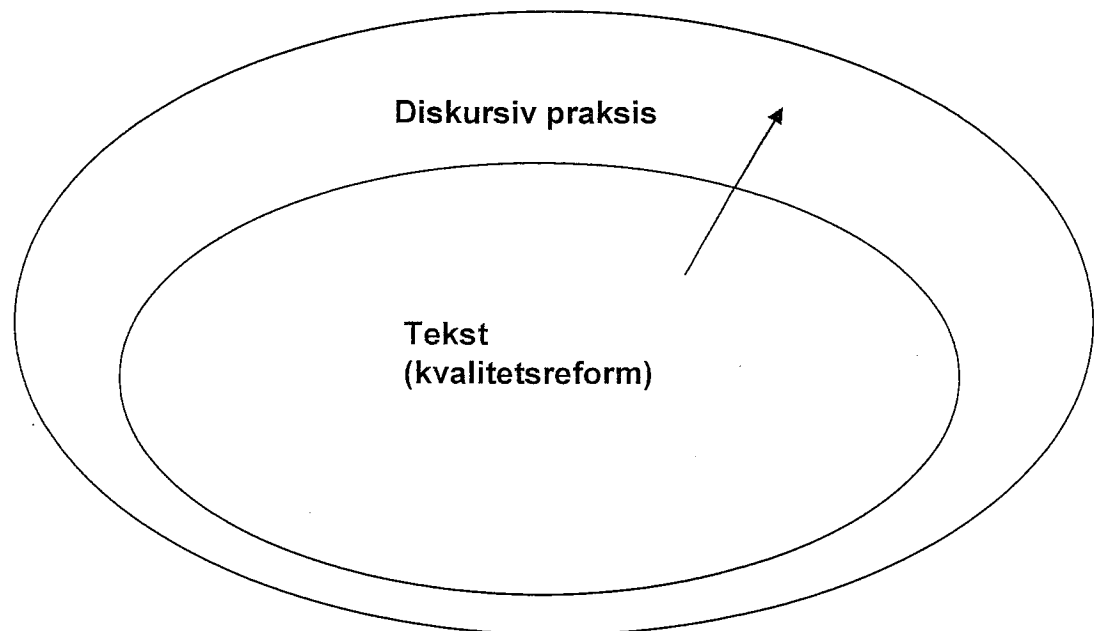
Diskursteori

Sproget er en væsentlig tilgang til verden, og det er gennem sproget, at den sociale verden skabes.

I Saussures²³ lingvistiske diskursanalyse opfattes sproget som et fiskenet, hvor nettes knuder symboliserer alle tegn i sproget. Tegnene får deres betydning ved at være forskellige fra hinanden på bestemte måder, altså ved at være placeret bestemte steder på nettet.

Laclau og Mouffe indvender hertil, at tegnenes betydning ikke kan fastlægges så entydigt og endeligt. De anerkender, at tegnene får deres betydning ved at være forskellige fra hinanden, men mener, at vi i vores løbende sprogbrug sætter tegnene i forskellige forhold til hinanden og at vi dermed kan give dem ny betydning. På den måde bliver sprogbrug et socialt fænomen, og det er gennem konflikter, konventioner og forhandlinger i et socialt domæne, at betydningsstrukturer fastlægges og udfordres. Betydningsdannelse som social proces går således ud på at fiksere betydning, *som om* der fandtes en saussuresk struktur. Laclau og Mouffe's tilgang illustreres i figur 3.

Fig. 3:



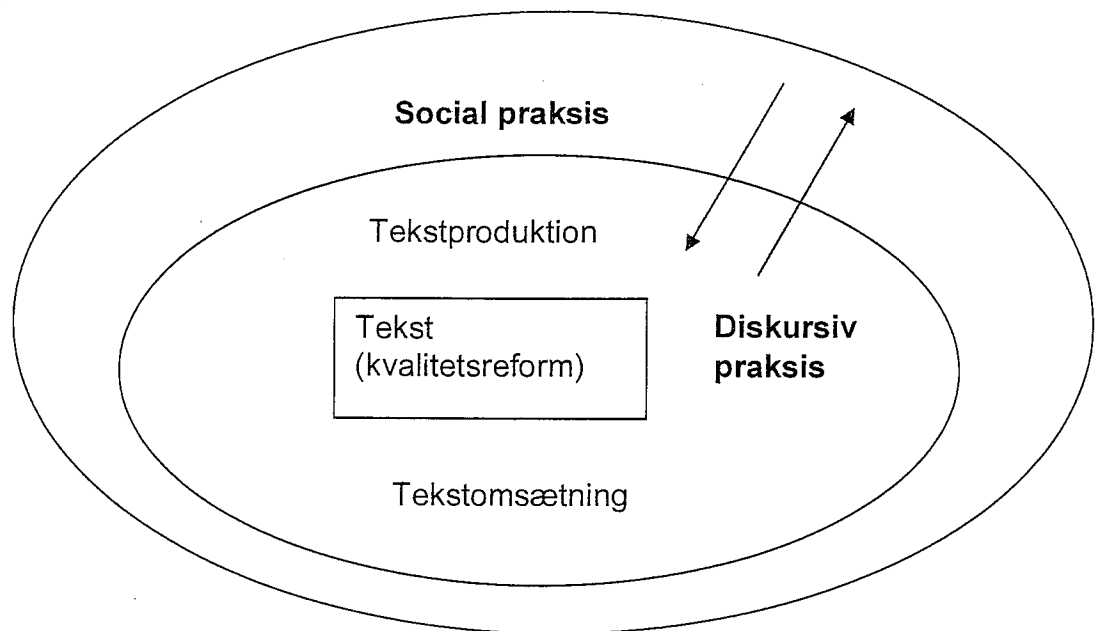
Laclau og Mouffe argumenterer for, at vi hele tiden forsøger at fastlåse tegnenes betydning ved at sætte dem i bestemte forhold til andre tegn. En pointe i Laclau og Mouffe's teori er, at diskurser konstruerer den sociale verden i betydning og at den betydning aldrig kan fastlåses, da sproget grundlæggende betragtes som ustabil. Det vil

²³Jørgensen m.fl. (1999): "Diskursanalyse som teori og metode", side 35.

sige, at der altid vil være kamp om hvilken diskurs som vil være den fremherskende, der betegnes som den *hegemoniske* diskurs.

Med Fairclough's teori får vi mulighed for at lægge yderligere et socialt element ind i vores analysestrategi. Hvor Laclau og Mouffe udelukkende opfatter diskurser som konstituerende, opfatter Fairclough diskurser som både konstituerende og som konstitutive. Han mener, at diskurser som social praksis står i et dialektisk forhold til andre sociale dimensioner, idet det former, omformer og spejler sociale strukturer. Dette illustreres i figur 4 herunder, som er vores egen model, inspireret af Winther Jørgensen.²⁴

Fig. 4.



Vi ser bl.a. det dialektiske forhold, illustreret ved pile i figur 4, når vi anskuer kvalitetsreformen som en tekstproduktion, der bliver diskursivt omsat af læserne, som dermed bliver medskabere af en social praksis, der er udsprunget af kvalitetsreformens tekst.

Som det fremgår, er Fairclough enig med Laclau og Mouffe i at diskurser er med til at skabe den sociale verden, men han mener også at den sociale verden omvendt kan være med til at skabe sproget. Diskurser er kun én blandt flere sociale praksisser og Fairclough mener, at diskurser i særlig grad er åbne for forandringer, når der iværksættes diskurser som tilhører en anden diskursorden. Dette giver os mulighed for at undersøge forandringsaspektet. Vi søger tilsvarende efter forandring i teksten, som vi her forstår som brud, med særligt blik for ændringer af styringsforholdet mellem regering og kommuner. Brud forstås dog ikke nødvendigvis som grundlæggende brud og radikale ændringer, men kan også fremstå som en forandring i form af forskydninger i forhold til tidligere praksis.

²⁴ Jørgensen m.fl. (1999): "Diskursanalyse som teori og metode", side 81.

Der opstår paradokser i det spændingsfelt vi undersøger og disse giver anledning til sammenstød og konflikter. Antagonisme er diskursteoriens begreb for konflikt. Antagonisme opstår når forskellige identiteter gensidigt forhindrer hinanden. Vi anvender antagonisme synonymt med paradokser i afhandlingen. Når konflikterne og paradokserne kan identificeres, giver det adgang til at afdække diskurserne.

Når vi arbejder analytisk med udgangspunkt i Laclau og Mouffe, anvender vi nogle af deres nøglebegreber, som vi i det efterfølgende vil redegøre for. Her vil vi også kort relatere nøglebegreberne til vores undersøgelsesområde, så det umiddelbart fremgår hvordan vi anvender teorien.

Nøglebegreber

I vores tekstmære analyse af reformteksten anvender vi følgende nøglebegreber, inspireret af Laclau og Mouffe.

Tomme betegnere/eller flydende betegnere

I tekstlæsningen vil vi finde tomme betegnere, det vil sige ord der er åbne for betydningstilskrivning. Når der er åbent for at man selv kan tillægge et ord betydning, og man således selv kan vælge hvordan man vil forstå ordet, får det indflydelse på hvordan man vælger sin praksis på denne baggrund. Mange tomme betegnere giver mulighed for meget forskellige forståelser og dermed for diskursive kampe. Diskurser kæmper for at indholdsudfylder de tomme betegnere på hver deres måde.

"Bedre velfærd og større arbejdsglæde", står der på forsiden af kvalitetsreformen. Ordet "velfærd" betragter vi som en tom betegner, dvs. et sprogligt udtryk, der ikke er forbundet med et bestemt indhold. Når et præcist indhold er fraværende, giver det mangfoldige muligheder for at indholdsudfylde begrebet. Det kan således omfatte en lang række af institutionaliserede praksisformer, værdier og holdninger, som konstituerer sig som en del af et andet ord fx velfærds-staten. Når "velfærd" på den ene side er alt – er det på den anden side ingenting.

Nodalpunkter

Er tomme eller flydende betegnere, som danner krystaliseringspunkter i diskursen. De rejser sig som fyrtårne i tekstlæsningen og er med til at danne mønstre, der kan give mening, idet de former diskurser. Diskursen etableres ved, at betydning udkrystalliseres omkring nogle nodalpunkter, som er privilegerede tegn, som de andre tegn ordnes omkring og får deres betydning i forhold til.

Fx er "kvalitet" et nodalpunkt eftersom andre tegn i kvalitetsreformen ordner sig omkring dette ord og giver det indhold som vi viser i afsnittet "kvalitet som tom betegner" side 29, længere fremme i opgaven. "Kvalitet" blev oprindeligt brugt om stof, f.eks. silke, af fin beskaffenhed. Siden hen er ordet blevet brugt så mange gange og i så mange sammenhænge, at det er blevet slidt ned²⁵. "Kvalitet" er blevet en flydende betegner.

²⁵ Dahler-Larsen (2007): *"Analyse af kvalitetsreformen"*.

Hegemoni

Hegemoni opstår når ords betydning låses fast på tværs af diskurser, der støder sammen. Nodalpunkter virker som et fyrtårn for en diskurs, som andre tegn skriver sig op imod. Når dette sker, lukkes diskursen for betydningstilskrivning og bliver derved hegemonisk. Den hegemoniske diskurs "vinder" kampen og opnår definitionsretten, det vil sige retten til at definere hvad der er muligt at sige vedrørende bestemte nodalpunkter, som for eksempel "kvalitet".

I det spændingsfelt der opstår mellem reformtekstens diskurser og praksisområdet ved respondenternes italesættelse af hvordan de læser og forstår samme tekst, udspiller de diskursive kampe sig.

Forforståelse

Laclau og Mouffe erkender, at diskursanalytikeren altid selv er forankret i en eller anden diskursiv strukturering, for i en socialkonstruktivistisk tilgang er vi selv en del af det vi undersøger, men de drager ingen konsekvenser af dette. Vi er derfor særligt opmærksomme på, at vores forforståelse har betydning.

Der er flere elementer, som særligt kan spille en rolle for vores forforståelse og som dermed farver vores blik.

Vi formoder, at vi på nogle områder kan have en forforståelse, der er præget af sammenfaldende udgangspunkter. Vi mener, at da vi på flere områder har fælles baggrund, kan det betyde, at vi har de samme blinde pletter – eller i hvert fald sammenfaldende blinde pletter. Det vil sige, at vi måske ser meget af det samme – og at meget af det vi ikke ser, kan være blindt for os begge.

De områder, hvor vi kan konstatere fælles baggrund, ligger i at vi begge er kommunalt ansatte ledere, har samme faglige baggrund, er begge MPA studerende og stort set jævnaldrende.

Vi har derfor bestræbt os på kontinuerligt at være hinandens "Rasmus modsat" og stille kritiske spørgsmål til noget, vi måske umiddelbart var enige i.

Udfordringer i diskursanalyse som metode

Når vi har valgt diskursanalysen, har vi samtidig valgt at metode og analysestrategi flyder ind over hinanden. Vi har gjort os klart, at når vi vælger at anvende diskursanalysen, kan vi ikke bruge en hvilken som helst teoretisk ramme. Vores anvendelse er et teoretisk og metodisk hele – en pakkedløsning.

For det første indeholder "pakken" en filosofisk præmis om, at sproget konstruerer den sociale verden og omvendt.

For det andet en teoretisk model som vi selv designer undervejs i vores undersøgelse, på baggrund af det, der emergerer fra vores empiri.

For det tredje bestemte retningslinier for den metode, vi anvender når vi belyser empirien.

For det fjerde en bestemt teknik for hvordan vi analyserer sproget i empirien. Denne teknik anvender vi i forhold til kvalitetsreformen, hvor vi i tre faser går metodisk frem.

At vi selv har skullet designe den teoretiske model, har været en særlig udfordring for os. Det har betydet, at vi først har måttet opnå en fælles forståelse af de grundlæggende præmisser for hvordan noget "er" og hvordan det "er", for at kunne gå videre til en egentlig udformning af analysestrategien.

Den diskursanalytiske undersøgelse har for os været en søgende proces som på en og samme tid er meget spændende og meget vanskelig. Det har været svært, at vi ikke på forhånd har kunnet lægge en samlet analysestrategi for *hele* opgaven.

Det vil sige, at vi har skullet tåle, at undersøgelsesmetoden emergerer undervejs i undersøgelsesprocessen. Det betyder igen, at vi langt hen i opgaven har skullet træffe nogle analysestrategiske valg, som kontinuerligt i vores undersøgelse har været afhængig af, hvad det er, vi har fundet undervejs.

Kvalitative interviews som metode

Vi har valgt interviewformen, idet vi har haft behov for at tale med nogen, som rent faktisk skal ud og implementere kvalitetsreformen og derfor kan forholde sig direkte til omsætningen af kvalitetsreformen til praksis.

Vi anser vores interviews som et feltarbejde, hvor vi ser vi os selv som rejsende, der drager ud i verden, for at søge ny forståelse og ny indsigt.

Vores interviews foretages semistrukturerede med udgangspunkt i den spørgeguide, som udspringer af de paradokser vi har identificeret i kvalitetsreformen. Som semistrukturerede interviews er spørgsmålene hverken stramt styret med standardiserede spørgsmål eller helt "ikke-styrede".

I vores tilgang til interviewene udviser vi åbenhed over for nye og uventede fænomener. Vi søger via de åbne spørgsmål, at være særligt opmærksomme på ikke at lede respondenterne hen imod bestemte svar. Med en tilstræbt nysgerrighed søger vi at være lydhøre over for det der bliver sagt, ligesom vi er kritiske overfor vores egne forudsætninger og hypoteser under de enkelte interviews.

Ved en undersøgelse, hvor interviews danner fundament for en bredere forståelse af verden, er der særlige områder, der kræver speciel opmærksomhed, idet de har indflydelse på det, vi udleder af dem.

I det følgende skitserer vi 3 særlige opmærksomhedsområder, vi mener, har betydning samt hvilken betydning vi har tillagt dem.²⁶ Det første område er valg af respondenter, det andet er interviewsituationens rammer og det tredje er undersøgelsesmetoden.

Valg af respondenter

Vi vil vide mere om, hvilken betydning kvalitetsreformen kan få for kommuner, når den implementeres.

Med et ønske om at vide mere om hvilket konfliktpotential, der kan ligge i reformen samt for at få en bredere forståelse af hvilken betydning reformen kan få for styring og ledelse, spørger vi ind til dette via en kvalitativ interviewundersøgelse.

Vi har således interviewet tre kommunaldirektører, som eksponenter for topledelse i den kommunaladministrative verden.

Vi er i forvejen bekendt med, at to af de tre kommunaldirektører har et særligt kendskab til kvalitetsreformen. De har begge været forholdsvis tæt på selve forarbejdet til reformen, idet de har deltaget i nogle nedsatte arbejdsgrupper. Derudover har de begge skrevet artikler og været oplægsholdere ved emner relateret til kvalitetsreformen. Eftersom de begge på den måde har været tæt på reformens tilblivelse og i øvrigt har vist interesse og udtrykt holdninger i forhold til reformen i den efterfølgende debat, bidrager de væsentligt til vores afhandling.

Den tredje respondent har ikke har været tæt på processen som de to andre. Vi vil gerne have denne respondent til også at vurdere reformen, idet vi for det første forudsætter at kvalitetsreformen generelt er velkendt på dette ledelsesniveau og for det andet fordi vi forventer at få nuanceret interviewmaterialet med en mere udenforstående respondent. Vi forventer, at denne respondent muligvis ser noget andet, end de som selv har været en del af processen.

Interviewsituationens rammer

Vi ser interviews som sociale skuespil²⁷, hvor rollerne er definerede på forhånd (hvem spørger og hvem svarer), tema og setup er kendt for parterne på forhånd og rammerne eller kulisserne (stedet hvor interviewet foretages) har betydning for begivenheden.

I et socialkonstruktivistisk udgangspunkt, er vi ikke i tvivl om, at rammerne for interviewene, har betydning. Disse rammer og deres betydning skitseres i det efterfølgende.

²⁶ Borum (1998): "*Det kvalitative interview som metode til organisationsanalyse*".

²⁷ Goffmann (1971): "*The presentation of self in everyday life*."

Vores interviews er blevet afholdt i en dialogisk proces, hvor rammerne på forhånd var ret veldefinerede i forhold til spørgeguide, respondenter, tid, sted, roller, emne og sprogkultur.

Spørgeguiden

Ved tekstanalysen af kvalitetsreformen har vi udfundet nogle centrale diskurser, som står i et indbyrdes modsætningsforhold. Det giver anledning til sammenstød og konflikter, som har dannet udgangspunkt for den spørgeguide, vi udarbejdede på denne baggrund. Spørgeguiden er vedlagt i bilag 1.

Det er således i udgangspunktet os, der som interviewere har sat dagsordenen for, hvad der skulle/kunne tales om i interviewene. Som det fremgår af interviewanalysen satte dette imidlertid ikke snævre grænser for, hvad vores respondenter valgte at tale om, hvilket den semistrukturerede form da også bevidst gav mulighed for.

Respondenter

Respondenterne ser vi som henholdsvis:

Repræsentanter for særlige positioner: den øverste kommunale administrative leder, borgmesterens højre hånd, bindeleddet mellem det kommunale og det nationale embedsmandsniveau.

Repræsentanter for professioner: topledere med en akademisk baggrund (alle DJØFere)

Repræsentanter for kulturer: kommunal forvaltningskultur, særlig lokalt præget kultur med forskellige præferencer.

Tidspunkt for interviewene

Der blev udskrevet valg til Folketinget d. 13. november. Dette faldt lige præcis sammen med vores aftale om interviews, som fandt sted henholdsvis d. 12. november for de to første interviews og d. 14. november for det tredje interview. Dette sammenfald fik den betydning, at der blandt kommunaldirektørerne var stor bevågenhed om hvorvidt regeringen, og dermed kvalitetsreformen i den form vi kender den, fortsatte – eller der kom helt andre boller på suppen.

Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor, kvalitetsreformen, udgjorde et væsentligt element i regeringens valgprogram og kom derfor til at spille en væsentlig rolle i forhold til respondenternes opmærksomhed under de enkelte interviews.

Respondenterne oplevede at stå i et vadeded, hvor de var afventende i forhold til udfaldet af de politiske forhandlinger om kvalitetsreformen, der måtte komme efter valget. Der var bekymring for, at reformen, som de trods alt mente, udgjorde et samlet hele i den nuværende form, ville ende med at blive et kludetæppe af lidt af hvert, når forskellige politiske partier skulle sætte netop deres fingeraftryk på reformen. I givet fald ville den hverken blive fugl eller fisk.

Varighed

Hvert interview havde en varighed af ca. 1 time og de blev – efter forudgående accept af respondenterne – optaget på digitale lydfiler, som vi efterfølgende transskriberede. I time viste sig at være passende, idet vi formåede at komme hele vejen rundt, uden at det virkede forhastet. Den tætte koncentration om et fælles tema, som alle aktuelt var

optagede af, blev i høj grad befordret af, at respondenterne i kraft af deres erfaringer og positioner var veltrænede interview "ofre", som fra første minut var "på" uden forbehold.

Sted

De 3 interviews fandt sted på kommunaldirektørernes kontorer. Respondenterne var således på hjemmebane, hvilket kan have betydning for deres tryghed i interviewsituationen og dermed for den tillid de viste os.

At vi som interviewere var på udebane, blev i nogen grad opvejet af, at det var os der kom med dagsordenen og retten til at spørge. Vi blev vel modtaget og der var respekt om at vi lagde beslag på respondenterne, som ikke blev forstyrret af telefoner el.lign. undervejs. Det havde betydning for den fælles koncentration, der var nødvendig at have i den begrænsede tid.

Roller

Rollerne var fastlagte på forhånd: vi spurgte og respondenterne svarede. Men vi havde også andre roller. Vi var f.eks. hhv. studerende og topledere, hvilket kunne have betydning for "magtbalancen".

At vi er kvinder og respondenterne mænd, har vi ikke tillagt betydning – men vi kan ikke vide om det på et ubevidst plan alligevel har spillet en rolle eller er blevet tillagt betydning af respondenterne.

Vi har i interviewsituationen tænkt respondenterne som praktikere og os selv som forskere.

Tema

Vores valgte tema, kvalitetsreformen, havde alle respondenternes opmærksomhed og det var et tema der interesserede dem. Vi kunne ikke på forhånd vide, hvorvidt vores tema berørte områder, der kunne være følsomme for respondenterne. Af hensyn til en ærlig og åben besvarelse, lagde vi derfor indledningsvis op til, at besvarelserne kunne fremstå anonymt i opgaven. Ingen af respondenterne gav udtryk for betænkeligheder ved at fremstå med navne i opgaven og de udtalte sig alle ret bramfrit. En enkelt havde nogle kommentarer, som han udbad sig blev holdt udenfor referat, fordi det var om interne anliggender, der i øvrigt lå udenfor vores spørgeguide.

Sprog

Vi har ikke på forhånd anskuet vores dialog med respondenterne for at være underlagt forskellige sprogkulturer. Det viste sig da også, at vi via vores fælles kommunale "forvaltningsprog", havde en fælles forståelse af centrale områder. Fælles forståelse skal her ikke forstås som enighed, men en begrebsforståelse. Hvorvidt vi selv var enige/uenige med respondenterne, har ikke været væsentligt i vores undersøgelse.

Undersøgelsesmetode

Vi er i vores interviews gået efter det ideale i anskuelsen af interviews som socialt skuespil²⁸.

Mønsterdannelse

I første omgang søger vi at danne os et helhedsindtryk af hhv. det enkelte interview og de 3 interviews set som en samlet helhed. Vi anskuer interviewene som en samlet teksthelhed, som vi spejler i vores anden tekstempiri, som er kvalitetsreformen.

Vi ser efter, om særlige mønstre træder frem og om de enkelte respondenter har nogen kæpheste eller nøgleemner, de jævnligt vender tilbage til under interviewet. Tilsvarende kigger vi efter tydelige eller mindre tydelige fælles spor eller temaer i de 3 interviews, temaer, som er hyppigt forekommende.

Pådutter vi respondenterne noget?

På den ene side må vi sige, ja det gør vi. Vi har forud for interviewene udvalgt temaet og de sammenstød og konflikter, vi har fået øje på i kvalitetsreformen. Vi har således sporet respondenterne ind på vores allerede lagte spor. På den anden side har vi søgt at komme lidt ud over dette problem ved at spørge så åbent som muligt. Fx spørger vi: Hvad tænker du om det? Hvad er din mening om det? Hvilken betydning tillægger du...?

²⁸ Borum (1998): "Det kvalitative interview som metode til organisationsanalyse".

Diskursiv analyse af kvalitetsreformen

Analysen af kvalitetsreformen viser, at der emergerer i alt otte diskurser.

- Afbureaukratisering
- Styring
- Ledelse
- Velfærd
- Borger/bruger
- Arbejdsmiljø/medarbejdere
- Innovation
- Økonomi

De første tre har vi forfulgt nærmere, eftersom de er mest relevante i forhold til vores problemformulering.

De tre diskurser forsøger alle at indholdsudfylde "kvalitet", som vi betragter som det helt overordnede nodalpunkt i kvalitetsreformen. Dette er essentielt, fordi "kvalitet", er det bærende begreb i kvalitetsreformteksten.

I analysen af de tre diskurser viser vi, at der opstår kampe både internt i diskurserne og mellem diskurserne, om at fastlægge den sociale praksis som kan udspringe indenfor det sociale domæne – altså hvad det er regeringen vil have til at ske, når kvalitetsreformen implementeres i en kommunal virkelighed.

Analysen viser, at der i reformen er myriader af tomme betegnere, mange paradokser og flere diskurser. På den måde viser analysen af reformteksten, at "alt" er flydende.

Et billede der dog tydeligt træder frem af analysen af reformteksten, er en mængde konkrete tiltag, der for os at se, har styringsmæssige formål. Tiltagene har vi kaldt materialiserede diskurser, som konstituerer den sociale praksis. Det er blevet tydeligt for os, at der er et paradoks i, at regeringen i detaljen peger på kommunernes konkrete opgavevaretagelse. Det ser vi, når der fx står, at der skal være "forældrebetalte madordninger" i børnehaverne, kommunerne skal etablere "kommunale borgerrådgivere" og "døgnåben servicetelefon". Et åbenlyst paradoks, når der samtidig lægges vægt på et stærkt lokalt selvstyre, med "fuld metodefrihed" og "øget frihed".

Set i denne optik, er det således iøjnefaldende, at kvalitetsreformen vil påvirke de styringsprincipper, der har betydning for det kommunale selvstyre.

Vi vil nu vise, hvordan vi er kommet frem til ovenstående.

Analyse

1. fase

Ved den diskursive undersøgelse har vi ikke på forhånd defineret et bestemt iagttagelsespunkt. Vi undersøger teksten ved at se på det der står og vi tager teksten for pålydende. Det betyder, at vi ikke forsøger at tolke eller fortolke teksten, ligesom vi afholder os fra at søge efter f.eks. skjulte dagsordener eller hvad der står mellem linjerne.

Ved første læsning læser vi hver især teksten uden forudgående afklaring af, hvad det er vi kigger efter, udover at vi er klar over, at vi helt overordnet har fokus på mulighedsbetingelser og ledelses rum. Vi kigger altså ikke efter noget bestemt, for det er ikke til at sige hvad der evt. ville have betydning for vores overordnede fokus. Man kan sige, at vi vælger at gå ind i et mørkt rum – uden lommelygte. Når vi ikke på forhånd ved, hvad vi kigger efter, ved vi dermed heller ikke, hvad vi kan finde.

De udfundne ord bliver markeret og skrevet op for sig i en samlet oversigt. Her følger i uprioriteret rækkefølge en række eksempler på nogle af de ord vi finder:

- bedre velfærd
- mere tid til omsorg
- brugerne i centrum
- kvalitetsløft
- høj faglighed
- sygefravær
- god ledelse
- ledelsesreform
- nytænkning og kreativitet
- målrettede investeringer
- kvalitetskontrakter
- stærkt lokalt selvstyre
- patientombudsmand
- et nyt patientklagesystem
- servicebevis
- forebyggelseskommission
- døgnåben servicetelefon
- kommunale borgerrådgivere
- rettighedsoversigt til ældre og pårørende
- forældreaftale

2. fase

Dernæst studerer vi i fællesskab vores fund med særlig fokus på forskelle og ligheder i det vi hver især har markeret. Vi vægter at udfolde teksten og ingen ord bliver ”smidt

ud". Dette skaber umiddelbart et kaos, idet der er myriader af opsamlede ord, som ikke i sig selv giver mening. Ordene er tomme og skal indholdsudfyldes, før de giver mening.

For at søge at skabe orden i dette kaos af ord, må vi kategorisere dem. Her anvender vi følgende kategorisering²⁹:

- Nodalpunkter³⁰ – som organiserer diskurser
- Mesterbetegnere – som organiserer identiteter
- Myter – som organiserer et socialt rum³¹. Myter definerer vi som fortællinger. Ud fra disse fortællinger emergerer en social praksis.

Denne kategorisering kaldes samlet for knudetegn.

I figur 5 illustreres, hvilke ord vi kategoriserer hvor.

Fig. 5.

Knudetegn		
Nodalpunkter	Mesterbetegnere	Myter
Velfærd	Patientombudsmand	Mere tid til omsorg
Kvalitet	Kommunale borgerrådgivere	Brugerne i centrum
Ledelse		Velfærdssamfund
Styring		
Afbureaukratisering	Forebyggelseskommission	Stærkt lokalt selvstyre

Kvalitet som tom betegner

Vores undersøgelse viser, at kvalitetsreformen er fyldt med ord eller udtryk, der kan benævnes tomme betegnere.

Med vores fokus på kvalitetsreformen, er det naturligt at indlede analysen med et forsøg på afklaring af begrebet "kvalitet". Vi betragter "kvalitet" som en tom eller flydende betegner, som samtidig fremstår som et nodalpunkt i reformteksten.

"Kvalitet" er åbent for betydningstilskrivninger – kan betyde "alt" og dermed "intet". Når det på denne måde er indholdstomt, samtidig med at det er et centralt begreb, giver det anledning til at der kan udspille sig diskursive kampe rundt om begrebet.

På trods af at kvalitet defineres i reformen som:

²⁹Jørgensen m.fl. (1999): "Diskursanalyse – som teori og metode".

³⁰Begrebet "nodalpunkter" uddybes i afsnittet om nøglebegreber, side 20.

³¹ Vi forstår de sociale rum, som de sociale domæner eller den praksis, der opstår som effekter af at diskurser italesætter dem.

"Kvalitetsbegrebet på velfærdsområderne indeholder tre dimensioner:

- *den kvalitet, brugeren oplever*
- *den faglige kvalitet*
- *den organisatoriske kvalitet"*³²

anser vi denne definition som så bred, at den på samme tid favner alt og intet.

Når ordet "kvalitet" optræder andre steder i kvalitetsreformen, knyttes det bl.a. sammen med følgende:

- Kvalitetsløft
- Brugere i centrum
- Et klart ledelses rum
- God ledelse
- Større arbejdsglæde
- God behandling i rette tid
- God pleje og omsorg
- Fornyelse og udvikling af kvaliteten
- Omsorg, nærvær og tryghed

Man kan sige, at betegnelsen retroaktivt konstituerer det som den betegner. Det betyder i praksis, at når reformen læses af forskellige mennesker, vil de hver for sig danne sig en mening om hvad "kvalitet" betyder for dem, ud fra den forforståelse, som de har med sig. De vil trække på hver deres tidligere erfaringer med "kvalitet" og fra den kontekst hvor de tidligere har stødt på ordet. Det betyder, at læserne af kvalitetsreformen hver især vil have deres egen opfattelse af hvad reformen handler om og hvilken social virkelighed den konstituerer.

Fx er en af regeringens tanker om kvalitet udtrykt i kvalitetsstandarder. Som der står i kvalitetsreformen:

"Budskab 6. Kvalitetsstandarder til alle danskere.

*Regeringen vil med klare kvalitetsstandarder sikre borgerne en høj kvalitet på vigtige dele af ældre-, børne- og sundhedsområdet".*³³

Vi mener ikke, at kvalitetsstandarder er det som de fleste danskere betragter som garanti for kvalitet. Muligvis kan en offentlig ansat som fx er ansat i myndighedsfunktion på ældreområdet godt forbinde kvalitet med en kvalitetsstandard, men vi vil gætte på, at en mor der afleverer sit barn i en børnehave, vil betragte kvalitet som noget ganske andet.

En tom betegnelse, kan også indholdsudfyldes ved at definere begrebet i forhold til et modbegreb. Herved forstår vi, at man meningsfuldt skal kunne benævne et modbegreb, førend begrebet kan give mening eller blive indholdsudfyldt.

³² Regeringen (2007): "Bedre velfærd og større arbejdsglæde...", side 8.

³³ Regeringen (2007): "Bedre velfærd og større arbejdsglæde...", side 18.

Når et ord søges indholdsudfyldt via andre ord, opnår det overherredømme i forhold til det oprindelige indholdstomme ord. Det ser vi for eksempel, når ordet "kvalitet" sættes sammen med ordet "løft", så det danner begrebet "kvalitetsløft". Begrebet "kvalitetsløft" indikerer en bevægelse hen imod noget bedre. Heroverfor står status quo eller stilstand som modbegreb.

*"Regeringen vil give velfærden et markant kvalitetsløft. Med i alt 180 konkrete initiativer lægger kvalitetsreformen rammen for høj kvalitet i den offentlige service."*³⁴

Et andet eksempel er begrebet "et klart ledelses rum", som indikerer en positiv forandring hen imod tydeliggørelse af ledelsesrummet. Tilsvarende ligger i begrebet "brugerne i centrum" en implicit antagelse om, at brugerne ikke er i centrum i dag.

Som det fremgår, anskueliggør disse eksempler et implicit ønske fra regeringens side om forandring – en forandring hen imod noget bedre. Når der ønskes forandring mod noget bedre, er det med andre ord ikke godt nok i dag. Og med regeringen eget ønske om i alt 180 konkrete initiativer, er der noget at tage fat på og en del som regeringen har behov for at forandre i jagten på høj kvalitet.

Vi betragtede indledningsvis "kvalitet" som en tom betegner, men eftersom de mange tomme betegnere i reformen alle sættes i forbindelse med "kvalitet" og derved indholdsudfylder ordet, så mener vi at "kvalitet" i denne kontekst kan betegnes som et overordnet nodalpunkt. Det vil sige, at vi nu ved hvad "kvalitet" er i forhold til noget andet og også hvad det ikke er.

3. fase

Ækvivalenskæder

Som nævnt i 2. fase har vi en mængde knude tegn. Disse knude tegn knytter vi sammen med andre tegn for på den måde at indholdsudfylde dem. Det er denne sammenkædning – en ækvivalenskæde – der giver knude tegnene indhold, hvorimod de er tomme, når de står alene. Ækvivalenskæderne danner et mønster som sætter en ramme for hvordan diskurserne, identiteten og det sociale rum er organiseret diskursivt i kvalitetsreformen, og derved emergerer særlige diskurser frem fra teksten.

Derfor grupperer vi knude tegnene i forhold til hinanden, således at de ord eller udtryk som taler "til" hinanden eller kobler sig på samme forståelse af et begreb hører til i samme "kasse". Vi søger efter ord som indikerer forandringer som udtryk for en bevægelse hen imod noget bedre. Det forstår vi også som et problem, der kræver en løsning.

I figur 6 har vi trukket et eksempel frem, hvor diskursen er NPM.

³⁴ Ibid. side 4.

Fig. 6.

NPM diskurs	
Knudetegn	• Konkurrencedygtighed, god konkurrenceevne, stærk konkurrence, incitament styring, offentlig/privat samarbejde kvalitetskontrakter • øget frihed, frit valg - selv tage et ansvar • det frie valg er et gode for alle • klar ansvarsfordeling
Problemer (ord der angiver forandring)	• klare kvalitetsstandarder, øget frit valg, offentlig privat samarbejde., lige og ulige konkurrencevilkår, fælles indikatorer • mål, rammer og dokumentation frem for detailstyring • flerårige mål, pengene følger borgeren
Løsninger	• Brugertilfredshedsundersøgelser, kvalitetsambassadører, målinger, kvalitetskontrakter, akkreditering, nationale kvalitetsstandarder, ensartet høj kvalitet, BUM modeller, udbuds råd, sammenligning, viden om bedste praksis • lederuddannelse, resultat løn, resultatkontrakter

Som vi beskrev i afsnittet om kvalitetsreformen i en New Public Management (NPM) kontekst, ser vi her tydeligt at knudetegnene, problemerne og løsningerne alle taler sig ind i den samme kontekst, nemlig NPM konteksten.

I reformteksten står der:

*"Valgfrihed er helt centralt for at styrke og videreudvikle kvaliteten i den offentlige sektor..... Regeringen ønsker at udvide og videreudvikle det frie valg."*³⁵

Som en forudsætning for samt italesættelse af borgernes frie valg, ønsker regeringen også at styrke den offentlige sektors konkurrenceevne og indføre incitament styring. Der skal indgås kvalitetskontrakter og indføres standardisering af ydelserne. BUM modellerne skal udbredes og der skal fokuseres på lederne, som skal aflønnes efter resultater.

Udover ækvivalensskæderne indeholder reformteksten en mængde konkrete tiltag, som vi her kalder materialiserede diskurser, som konstituerer den sociale praksis.

³⁵ Regeringen (2007): "Bedre velfærd og større arbejdsglæde...", side 58.

Her følger en opsummering af disse:

- døgnåben servicetelefon, servicebevis
- patientrettighedspakke, et nyt patientklagesystem, patientombudsmand, akutbehandling
- kommunale borgerrådgivere, rettighedsoversigt til ældre og pårørende, forebyggelseskommission
- "Min Side", 24-timers digital service, kodeks for forventningsafstemning, brugertilfredshedsundersøgelser
- forældrebetalte madordninger, forældreaftale
- kvalitetsfond, balancepris, akkreditering, klare kvalitetsstandarder, udbuds råd, bedste praksis, nationale kvalitetsstandarder, kvalitetsambassadører
- regeringen vil give afgrænsningen af de offentlige tilbud et regelmæssigt servicetjek
- lederuddannelse
- resultat løn, resultatkontrakter
- BUM modeller, fælles indikatorer
- Robotteknologi

Vi mener, at disse konkrete tiltag umiddelbart konstituerer praksis, fordi det i kvalitetsreformen er udtrykt hvordan og hvornår disse tiltag tænkes iværksat – eller materialiseret. På den måde er regeringen endog meget retningsgivende og meget styrende i forhold til de tiltag, som for nuværende ligger indenfor kommunernes selvstyre.

Kvalitetsreformens interne diskursive kampe

Paradokser

Antagonister viser sig som paradokser i teksten. Vi er overraskede over, hvor mange paradokser vi finder i kvalitetsreformen. Det er en øjenåbner for os, at når vi diskurslæser reformteksten, - som en af vores respondenter udtrykker det: *ved en overfladebetragtning kan synes "Morten Korch - agtig"* – træder ganske andre billeder frem.

Her følger de paradokser, vi finder mest interessante og iøjnefaldende:

- Udstrakt frihed – detailstyring
- Strategisk ledelse – driftsledelse
- Bedre velfærd – færre hænder
- Afbureaukratisering - øgede dokumentationskrav
- Bæredygtighed – nærhed
- Fuld metodefrihed – bedste praksis
- Øget decentralisering – stærk central styring/detailstyring

- Mål, rammer og dokumentation frem for detailstyring – utallige eksempler på detailstyring
- Kreativitet og nytænkning – standarder og akkreditering
- forenkling og afbureaukratisering – fælles indikatorer og benchmarking
- Fælles ansvar – (individuelle) rettigheder og forventninger
- Frit valg – men fast læge på plejehjem
- Specialisering – generalisten
- Udviklingsmuligheder – mangel på arbejdskraft
- Ensartet høj kvalitet(akkreditering) – fuld metodefrihed
- pengene følger borgeren – afbureaukratisering
- Kreativitet og nytænkning – standarder og akkreditering
- Bedst og billigst, holdbar økonomi – investering i bygninger, investeringer i uddannelser

Af disse mange paradokser, har vi valgt i det efterfølgende at analysere tre nærmere, grupperet under hhv. kvalitet, afbureaukratisering, styring og ledelse, fordi vi kan se de bidrager væsentligt til vores overordnede problemformulering. Vi indleder med en udpegning af diskurser.

Udpegning af diskurser

Af ækvivalenskæderne og paradokserne emergerer overordnede diskurser frem fra kvalitetsreformen. Nogle af diskurserne forsøger at etablere sig indenfor samme domæne – en diskursorden³⁶ – og kan derved komme i konflikt om at blive den hegemoniske diskurs. Andre diskurser er sammensat af knude tegn som står i antagonistiske forhold til hinanden. Antagonisterne vil derved dukke op som paradokser i teksten.

Som vi tidligere har vist, er det overordnede nodalpunkt i kvalitetsreformen ”kvalitet”. Dette nodalpunkt giver anledning til, at der dannes en række diskurser som relaterer sig til ”kvalitet”. Vi nåede vi frem til følgende otte diskurser³⁷:

- **Afbureaukratisering**
- **Styring**
- **Ledelse**
- Velfærd
- Borger/bruger
- Arbejdsmiljø/medarbejdere
- Innovation
- Økonomi

³⁶ Her integrerer vi Fairclough's diskursanalyse med Laclau og Mouffe's diskursteori.

³⁷ Se bilag 2 som viser en samlet oversigt over diskurser i kvalitetsreformen.

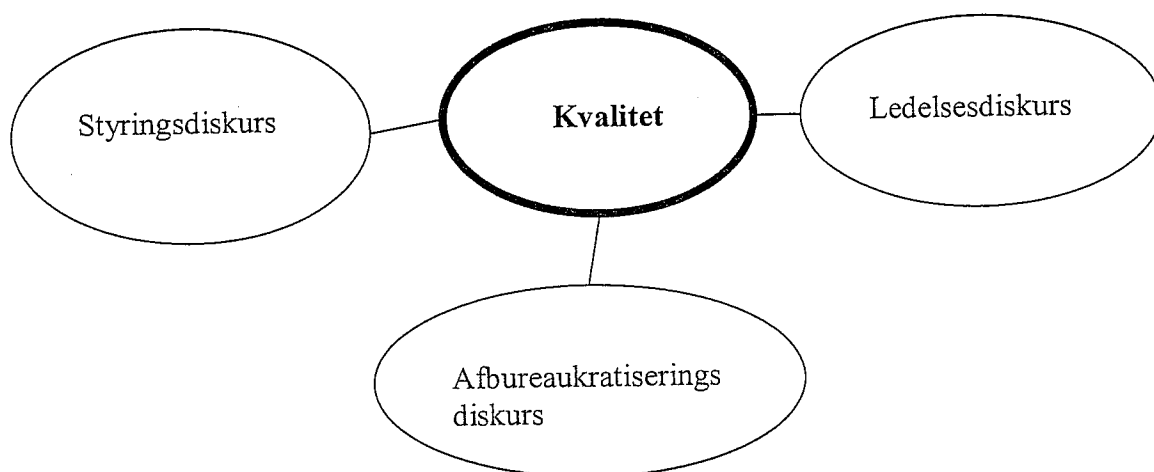
Kvalitet

I kvalitetsreformen og i den offentlige debat om kvalitet, er der således flere diskurser på spil på samme tid. De forskellige diskurser udkæmper løbende en kamp om at opnå hegemoni. Denne diskursive kamp udspiller sig som en kamp om magt til at definere nodalpunktet "kvalitet" og dermed fremstå som den herskende diskurs.

Der er flere diskurser, som kobler sig på "kvalitet" – fx afbureaukratisering, styring og ledelse.

"Kvalitet" fremstår både som en overordnet diskurs og som et nodalpunkt som vist i afsnittet om kvalitet som en tom betegnelse. Nodalpunktet forankrer diskursen – konstituerer diskursen – men når flere diskurser på samme tid søger at indholdsudfylde nodalpunktet, er der rigeligt plads til at der kan udspille sig diskursive kampe om hegemoni. Det illustreres i figur 7.

Fig. 7.



Afbureaukratiseringsdiskurs

Kvalitetsreformen tegner en afbureaukratiseringsdiskurs, som i reformteksten konstruerer et nyt forenklet bureaukrati, der skal afløse det nuværende bureaukrati, som er opbygget i den offentlige sektor. Afbureaukratiseringen indholdsudfyldes af at "forenkle regulering", have "fokus på kerneopgaver", skabe "klare forventninger" og give "mere tid til omsorg". Igen eksempler på, at tomme betegnere søges indholdsudfyldt ved andre tomme betegnere.

Overfor disse tomme betegnere står andre tomme betegnere, som ikke indikerer mindre, men tværtimod mere bureaukrati: "nye fælles indikatorer", "benchmarking", "dokumentation og offentliggørelse".

Det ser vi, ved at den praksis som søges konstitueret, taler til at regeringen vil skabe mere tid til omsorg ved en afbureaukratisering af den offentlige sektor ved at forenkle reguleringen af den offentlige sektor. Den offentlige sektor skal fremover fokusere mere på kerneopgaverne og give borgerne klar besked om hvad de kan forvente af service. Dette vil reducere bureaukratiet.

Samtidig konstituerer reformteksten en bureaukratiopbyggende praksis, hvor der fx på ældreområdet indføres 23 fælles indikatorer, hvor alle kommuner skal rapportere dokumenterede resultater, således at kommunerne kan benchmarkes og resultaterne offentliggøres.

Vi ser her, at der opstår der en kamp i denne diskurs, som helt overordnet handler om regelforenkling og lettelse af det administrative arbejde i kommunerne, for derved at skabe tid til omsorg. Og på den anden side handler den om at skabe en gennemsigtighed i kommunerne, så resultaterne kan vurderes af andre og dermed en form for nedbrydning af den lukkethed, som bureaukrati kan skabe. Paradokset er, at det ene kan ikke lade sig gøre på grund af det andet. Det er ikke muligt at skabe mere tid til omsorg, når der samtidig indføres endnu mere dokumentation i den offentlige sektor.

Hertil kommer, at bureaukrati i sig selv er en tom betegnere, hvor vi kun har vores egne gæt at holde os til. Læsere af reformteksten kan selv frit vælge hvorvidt bureaukrati er lig med:

- fagbureaukratiet, hvor faggrænser, flerfaglighed og fleksibilitet er på spil
- "papirvælde" – øget dokumentation
- tunge, besværlige sagsbehandlinger, med regler og procedurer som hindringer i vejen for en smidig forretningsgang
- tværsektorielle besværligheder - fx de enkelte ministerier imellem/kommunale forvaltninger imellem/sygehusvæsen og kommuner imellem
- eller noget helt andet - jf. Max Webers studier om bureaukrati³⁸

Styrings- og ledelsesdiskurs

Vi anskuer ledelse som et aktørbundet begreb, der knytter sig til en person, en leder. Lederen agerer i forhold til diverse styringsværktøjer, styringsfilosofier og overordnet styring, som lægger rammerne for hvordan ledelse kan udføres.

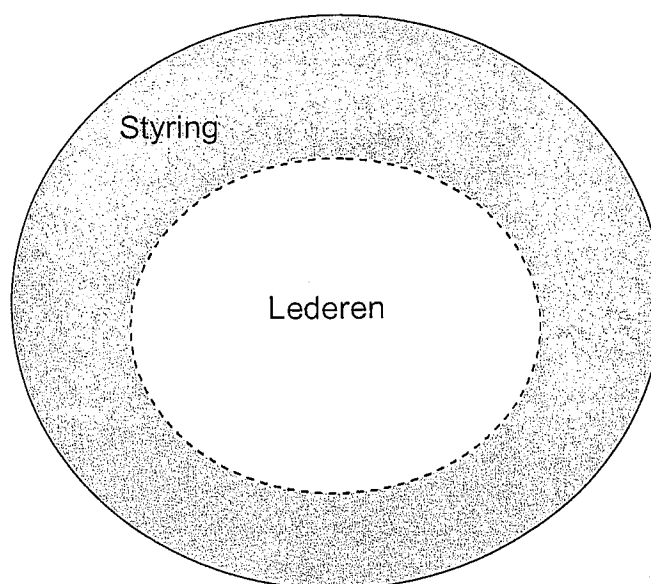
Styring anskuer vi mere som et overordnet metabegreb, der materialiserer sig som lederens grundlæggende rammer, der ligger implicit i ledelses rummet eller sagt på en anden måde - afgrænser ledelses rummet.

³⁸ Shafritz, m.fl. (2005): "*Classics of organization theory*", kap. 1.

Ledelse og styring filtrer sig ind i hinanden og er gensidigt afhængige – nærmest hinandens forudsætninger. Når de to begreber således knytter sig så tæt sammen, finder vi det hensigtsmæssigt at analysere begge diskurser i samme afsnit.

Figur 8 udtrykker forholdet mellem ledelse og styring. Ledelse ligger omkranset af styringen og linien imellem de 2 er stipleet for at fremstille, at der er mulighed for at begge influerer på hinanden.

Fig. 8.



I kvalitetsreformen konstrueres en social verden, der angiver at der fremover skal fokuseres på lederne af institutionerne, som skal opleve at de kan styre lokalt ved hjælp af større ansvar og mere frihed til at lede. Det beskrives primært i kvalitetsreformens afsnit om ledelse. Vi ser, at større ansvar til lederne *også* taler sig ind i en NPM diskurs, som handler om anvendelsen af markedsmekanismer i den offentlige sektor og iscenesætter lederen, som den der ansvarliggøres for metoder og resultater, som vi beskrev i afsnittet om kvalitetsreformen i en NPM kontekst.

Det lokale selvstyre har et selvstændigt afsnit i reformen og når vi ser nærmere på hvad reformteksten konstruerer som det lokale selvstyre, refereres der primært til institutionslederne i de enkelte kommuner.

Ordene som indholdsudfylder selvstyret, er bl.a. "større ansvar", "større frihed", "metodefrihed" og "nærhed" og som alle er rettet mod vilkårene for institutionslederne. Men reformteksten indeholder også andre ord som vi anser for at konstruere vilkår for institutionslederne. Ordene er "bæredygtighed", "bedste praksis" og "god ressourceudnyttelse".

"Bæredygtighed" kobles sammen med større enheder, som indebærer stordriftsfordele, der kan give økonomiske gevinster. Ledelsesmæssigt medfører større enheder ændrede krav til lederne af disse enheder. "Bedste praksis" indebærer dokumentationskrav, som ligeledes stiller krav til lederne i forhold til anvendelse af eksisterende ressourcer – personaleressourcer og økonomisk ramme samt til en kontinuerligt forventet omstillingsparathed. "God ressourceudnyttelse" knytter sig til både bæredygtighed og bedste praksis.

Vi ser at "metodefrihed" kolliderer med "bedste praksis", ved at bedste praksis italesætter en antagelse af, at det er muligt at finde en metode, som er bedre end andet. Derved eliminerer bedste praksis andre metoder at gøre tingene på. Udover at dette i sig selv er et paradoks, mener vi at "bedste praksis" kan begrænse muligheden for at kunne skabe reelle alternativer, hvor man for eksempel ser på kommunal sagsbehandling mere individuelt. LEAN³⁹ er et udmærket eksempel på dette, da man i flere danske kommuner har iværksat LEAN processer i forhold til den kommunale sagsbehandling. Sagsbehandlings tempoet bliver derved højere og borgerne får hurtigere en afgørelse, men forløbene bliver også mere standardiserede og indeholder derved ikke i samme grad individuelle nuancer.

Et andet antagonistisk eksempel er "nærhed" og "bæredygtighed", eftersom bæredygtighed set i et økonomisk rationale fordrer fx store enheder og derved reducerer muligheden for nærhed. Denne diskussion er fx dukket op i forhold til debatten om strukturreformen og dannelsen af de store regioner.

Ordene der kan indholdsudfylde styring er mangfoldige i reformteksten og styring kan igen underopdeles i central styring, NPM styring og lokalt selvstyre⁴⁰.

Kvalitetsreformen nævner gennemgående følgende ord igen og igen

- konkurrencedygtighed
- incitament styring
- kvalitetskontrakter
- stærk konkurrence
- god konkurrenceevne
- frit valg

Disse ord italesætter særlige måder at udøve styring på. "Konkurrence", "incitamenter" og "kvalitetskontrakter" kan kategoriseres over i en markedsorienteret styring, som benævnes New Public Management (NPM). "Frit valg" og "konkurrenceevne" er ord som knytter sig til en liberalistisk tænkning, som også ligger til grund for NPM.

"Øget frihed" i kvalitetsreformen kan betyde frihed for de frie markedskræfter – men det kan også betyde så meget andet, da det er en tom betegnelse. Men langt de fleste ord i styringsdiskursen hører til i kategorien NPM styring og er på den måde med til at

³⁹ LEAN har til formål at fjerne spild i arbejdsgange og at standardisere og optimere processer mhp. effektivisering ud fra en: "Work smarter – not harder" filosofi. LEAN baserer sig på en holistisk universel systemteoretisk antagelse. Skov (2006): "LEAN løgner".

⁴⁰ Se bilag 2 som viser en samlet oversigt over diskurser i kvalitetsreformen.

konstruere en "værktøjskasse" bestående af NPM tiltag, som skal styre den offentlige sektor.

Hvad er udeladt i Kvalitetsreformen?

Når vi - som tidligere nævnt - ved en overfladebetragtning får det indtryk, at Kvalitetsreformen indeholder "alt", er dette en sandhed med modifikationer.

Vi har således undret os over, at der rent faktisk er områder, som Kvalitetsreformen enten slet ikke nævner med et ord eller kun har med i meget begrænset omfang.

Som nævnt ovenfor undrer det os, at når kvalitetsreformen primært handler om den kommunale opgavevaretagelse, er det paradoksalt, at det kommunale selvstyre ikke italesættes i kvalitetsreformen. Dette paradoks kommer vi nærmere ind på i vores efterfølgende analyser.

Vi undrer os også over at regeringen i kvalitetsreformen har fravalgt at medtage det sociale område.

Det forklares sådan i teksten:

"Kvalitetsreformen har fokus på de tre store områder sundhed, dagtilbud til børn og ældrepleje. Indsatsen for at forbedre vilkårene for udsatte voksne indgår derfor kun i begrænset omfang i kvalitetsreformen.

*Regeringen har taget en række initiativer til at forbedre de udsattes forhold, herunder bedre muligheder for at komme i arbejde, styrket indsats for sindslidende og flere boliger til hjemløse. Regeringen vil fortsætte denne indsats."*⁴¹

Eftersom det sociale område fylder meget i den kommunale opgaveløsning er det paradoksalt at ikke også dette område inkluderes i en kvalitetsreform. Der har udspundet sig en lang debat over de sidste par år omkring de socialt udsatte og deres forhold. Debatten har ofte handlet om at de tilbud som socialt udsatte kunne modtage, var af for ringe kvalitet. Omvendt kan man sige, at udelukkelsen af det sociale område tjener til at sige noget om hvad kvalitetsreformen *ikke* er. Altså en negation der indholdsudfylder reformen. Dette paradoks kommer vi ikke yderligere ind på.

Endelig lægger kvalitetsreformen op til en masse forbedringer og "kvalitetsløft". Disse investeringer må nødvendigvis koste penge, men økonomi fylder meget lidt i kvalitetsreformen⁴². Vi kunne fx ikke udfinde en økonomidiskurs. Ikke desto mindre finder vi det meget interessant, at overveje hvorfra finansieringen af alle de nye opgaver som kommunerne skal tage sig af, skal komme. Særligt set i lyset af et skattestop.

⁴¹ Regeringen (2007): "Bedre velfærd og større arbejdsglæde..." side 15.

⁴² Ibid. side 13.

Analyse af interviews

Det empiriske grundlag der analyseres her, består af resultaterne af tre interviews med kommunaldirektører. Denne analyse består af to dele.

Den ene del baserer sig primært på udvalgte citater fra interviews, hvor vi analyserer og fortolker det respondenterne udtrykker, på baggrund af de paradokser og diskurser vi forud for interviews har udpeget i kvalitetsreformens tekst.

Den anden del baserer sig på en diskursanalyse af interviewteksten, ligesom den trækker tråde fra den første diskursanalyse af reformteksten. Ved respondenternes italesættelse af hvad de ser i kvalitetsreformen, får vi et billede af hvordan reformen transformeres og hvilke sammenstød og kampe, der opstår i kølvandet af dette.

På denne måde binder den diskursive interviewanalyse afhandlingen sammen til en helhed. Af helheden udspringer kampen om reformen.

De tre interviews anskuer vi som et *samlet* tekstgrundlag. Det vil sige, at vi ikke har blik for hvilke af de 3 aktører, der har sagt hvad, idet vi betragter dem som en slags "medier" for hvad der kan udsiges om kvalitetsreformen på det kommunalt administrative topniveau. Vi forstår respondenterne som talende diskurser.

Respondenterne er de, der konstituerer kvalitetsreformen. Det giver os mulighed for via respondenterne, at give nogle bud på konstrueringen af den sociale praksis, der vil udspille sig, når kvalitetsreformen implementeres i sin nuværende form.

Fremgangsmåden i diskursanalysen af interviews vil være lidt anderledes end diskursanalysen af kvalitetsreformen.

Hvor analysen af kvalitetsreformen baserede sig på en diskursanalyse med opbrydning af teksten og sammensætning igen i ækvivalenskæder, har diskursanalysen af interviews mere fokus på de overordnede diskurser som italesættes af respondenterne i lyset af kvalitetsreformen.

Udvalgte citater fra interviews vil fremgå i kursiv.

Analyse

Det kommunale selvstyre

Det gennemgående tema i interviewteksten, har fokus på hvordan regeringens strategi for den offentlige sektor sætter det kommunale selvstyre under pres.

Vi har som udgangspunkt i vores spørgsmål ikke lagt mere vægt på dette område frem for andre og i vores spørgeguide er det kommunale selvstyre blot et af de områder vi spørger ind til. Ikke desto mindre forekommer det kommunale selvstyre som en rød tråd gennem hele interviewteksten, uanset hvad vi i øvrigt spørger til.

Det har ikke overrasket os, at netop kommunaldirektør niveauet er optaget af selvstyret, men de noget dystre scenarier for selvstyrets fremtid, der udpeges på denne baggrund, har givet os anledning til yderligere refleksion. Det vender vi tilbage til i det afsluttende perspektiveringsafsnit.

Her indleder vi med et eksempel på, hvordan presset på det kommunale selvstyre italesættes:

"Hvad angår serviceniveau og dermed den politiske kontrol og indflydelse i samfundet, er jeg slet ikke et øjeblik i tvivl om, at dette her fuldstændig udhuler kommunalbestyrelsens selvstyre og man ser det endnu kraftigere i regionerne, at de næsten er blevet en parentes."

Vi ser, at kvalitetsreformen lægger op til at den sociale praksis regeringen ønsker konstrueret, emergerer når kommunernes ydelser fremover bliver standardiserede.

Det fremgår af reformen, at alle borgere til enhver tid har ret til at kende sine muligheder og sine rettigheder, ligesom det skal være gennemskueligt og forståeligt hvilken service man kan forvente af den offentlige sektor i Danmark. Der skal derfor ikke være forskel på, hvad borgeren kan få af ydelser på den ene og den anden side af kommunegrænsen.

En national standard som dækker områder, som hidtil traditionelt har ligget indenfor kommunernes egen beslutningskompetence, vil ifølge respondenterne fratage kommunerne deres væsentligste eksistensberettigelse.

En del af de "gamle" kommuner har i forbindelse med strukturreformen allerede oplevet, at skulle ensarte sit serviceniveau ved sammenlægningen med andre kommuner. Den øvelse har synliggjort, at det kommunale selvstyre har medført, at der er forskel på hvordan kommunerne har prioriteret at lægge deres serviceniveau. En forskel som ifølge vores respondenter har givet god mening, eftersom den er tilpasset de lokale prioriteringer, som har været politisk besluttet.

Omvendt peger respondenterne på, at årsagen til at regeringen ønsker denne standardisering ligger i, at der hele tiden popper enkeltsager op, som tydeliggør

problematikken, for fru Jensen i Nørre Snede kan jo ikke forstå at hun ikke kan få lige så meget hjemmehjælp som fru Pedersen i Søllerød. Og det kan landspolitikerne ikke leve med.

Problematikken illustreres i følgende citat:

"Jo, men altså, det går jo på at hvis centralmagten de kunne få det som de ville have det, så vil de jo køre nogle meget standardiserede systemer og stort set fjerne den mulighed for lokale variationer, der er – det er der ingen tvivl om. Man kan se det på ældreområdet, altså folkepensionen, der er ingen der er i tvivl om, at der skal man have det samme om man bor i Skagen eller i Greve. Kombineret med at borgeren ikke kan forstå, at der på den ene side af kommunegrænsen, er så meget til hjemmehjælp og på den anden side så og så meget. Det går i retning af, at store dele af sundhedsområderne skal ind i en standardisering, sådan at der ikke er forskel. Og når der ikke er forskel – så er det kommunalt selvstyre væk."

Respondenterne ser derfor et paradoks i, at regeringen i kvalitetsreformen italesætter at give mere frihed til kommunerne samtidig med at man vil indføre øget standardisering og detailstyring. Denne standardisering vil betyde, at den del af det kommunale selvstyre, der i denne kontekst ligger i forskellighederne mellem kommunerne og de lokale prioriteringer, forsvinder.

Skattestoppets betydning

En anden væsentlig del af det kommunale selvstyre udgøres af kommunernes finansielle fundament. Kommunerne forestår i dag skatteudskrivningen i forhold til egne borgere. Kommunernes ydelser er finansieret over skatten, og indenfor selvstyrets rammer kan enhver kommune fastsætte den kommunale skatteprocent. Det betyder frihed til og mulighed for at finansiere de tiltag, som lokale politikere i den enkelte kommune mener, der er brug for i forhold til egne borgere.

Regeringen indfører med den ene hånd et skattestop, som medfører, at kommunerne ikke længere har mulighed for at finansiere deres eventuelle løft i serviceniveau via en øgning i kommuneskatten. Når regeringen med de anden hånd i kvalitetsreformen lover borgerne et generelt løft i kvaliteten på en mængde af de ydelser, som kommunerne skal levere og endda med færre medarbejdere, udsætter det kommunerne for en knibtangsmanøvre, der gør det meget vanskeligt for kommunerne at "levere varen", fordi det vil kollidere med de prioriteringer, der er lagt ind i budgetterne i forvejen. Respondenterne påpeger, at pengene allerede er disponeret og at der ikke i de kommunale budgetter er lagt en "buffer" ind til regeringens prioriteringer.

Forandring på vej?

Respondenterne forudser, at der kan komme en forandring af kommunernes mulighedsbetingelser for at opkræve kommuneskat. De ser kvalitetsreformen kombineret med skattestoppet som en bevidst strategi fra regeringens side, hvor formålet er at udsætte kommunerne for en knibtangsovelse. Det vil betyde at kommunerne fratages deres mulighed for at regulere skatteniveauet på baggrund af

lokale prioriteringer på niveauet for de kommunale opgaver, og i stedet tvinges til at fokusere på det, som regeringen nu fastsætter.

"Nu kan man se det på skatteoverskridelsen – nu bliver det så spændende at se hvordan vi så bliver straffet – det er stadigvæk dét der strafferegime vi er i, ikke? Der er alle muligheder – så afskaffer de måske skatteudskrivningen i kommunerne. Vi er ikke naive. Det løser et problem for os i 2008, at de er løbet fra at ville straffe os, men vi er bestemt ikke færdige med hvordan det nye system bliver. Og hvis det bliver sådan, at den individuelle ret bliver afskaffet, så kan indenrigsministeren godt afsætte al sin tid. For så kommer vi i store delegationer med alle mange notater, hvor vi har fantastiske gode argumenter for hvad som helst. Det ved de godt. Og det ønsker staten ikke."

Kommunalpolitikernes rolle

Med nationalt standardiserede ydelser og ingen mulighed for at regulere på skatten, bliver der ikke meget tilbage for de lokale politikere, at beskæftige sig med. En stor del af den opgave der følger med at være valgt til byrådet i en kommune, er at beslutte hvordan og med hvilke midler kommunen skal løse sine opgaver. Alle beslutningerne er bundet op på økonomiske aftaler i de årlige budgetforlig. De stående udvalg varetager primært udmøntningen af de overordnede økonomiske rammer og beslutter fordelingen af midlerne, fx via vedtagelsen af et bestemt serviceniveau.

Respondenterne spørger derfor, hvad der er tilbage for det kommunale niveau at beslutte. En repræsentant fra regeringens støtteparti har givet dem svaret:

"Thulesen Dahl, han sagde at – altså, han er jo en meget ærlig mand – han sagde på det sidste møde kommunaldirektørernes forum holdt i Odense, der sagde han at kommunerne, de skulle bare være viceværter. Det var såmænd fint – så skulle de nok styre resten. Og det er jo ikke tilfældigt, at han siger det."

Kommunale embedsmænds rolle

Strategien får også betydning for kommunaldirektør niveauet. Respondenterne udtrykker, at med den form for detailstyring og standardisering som ligger i kvalitetsreformen, vil der ikke være meget tilbage for embedsmændene at bruge de lokale politikere til. Dermed italesættes en ny rolle for topembedsmændene som dem, der bliver statens forlængede arm og dem, der i langt højere grad skal tilrettelægge og sikre den kommunale opgaveløsning.

Det fremgår af dette citat:

"Opgør med politikerne – det er det det er. Det er jo svært at italesætte – vi kan jo slet ikke italesætte det, fordi vi er en del af det magtspil. Og jeg har sagt tidligt, - altså fra kommunalreformens start – at det betyder, at embedsmændene får langt mere indflydelse. Og det er jo ikke noget vi nødvendigvis ønsker, men ved en større kompleks organisation, med mere lovgivning, så bliver det i højere grad statens håndhævere af statens vilje overfor politikerne."

Det kan diskuteres, om der er noget nyt i denne rolle for kommunale embedsmænd.

I forvejen opleves det sådan, at der i princippet ikke er meget tilbage for de lokale politikere at tage sig af. Størstedelen af de økonomiske midler, ca. 80 %, ligger i kommunerne bundet i lønmidler til medarbejderne. Disse midler kan der i princippet kun røres ved i de centrale overenskomstforhandlinger. Kommunalpolitikerne skal i deres årlige budgetforhandlinger bruge mange kræfter på at finde muligheder for besparelser for at få budgetterne til at række og begrænses på den måde i forhold til at arbejde mere innovativt. Embedsmændenes rolle er at lægge sagerne op på en sådan måde, at politikerne mere eller mindre blot skal vælge imellem de forslag, som allerede er formuleret og gennemarbejdet. Således ser vi, at de kommunale embedsmænd allerede i dag har stor indflydelse på prioriteringerne.

Indholdsudfyldning af det kommunale selvstyre

Diskursen om det kommunale selvstyre indholdsudfyldes, som vi har vist, særligt af vores respondenter med ordene: lokal skatteopkrævning, frihed til at beslutte og prioritere, lokalpolitik, embedsmandsrollen og lokalt serviceniveau. Det lokale selvstyre defineres i kvalitetsreformen primært som de enkelte ledes mulighed for at styre selvstændige enheder, som fx plejehjem eller daginstitutioner. Heroverfor står nationale standarder, landsskat og landspolitik, og når disse ord også bliver italesat som en del af det kommunale selvstyre, opstår en forskydning i diskursen.

Vi ser, at forskydningen i diskursen om det kommunale selvstyre kan medføre, at den praksis som konstrueres i lyset af kvalitetsreformen, bringer de kommunale embedsmænd i en position, hvor de kommer til at betyde mere fremover og at de valg og prioriteringer, der tidligere lå hos de lokale politikere, lægges over til regeringen. Det vil igen medføre, at embedsmændene i kommunerne skal orientere sig mere og mere i forhold til regeringens ønsker om regulering af kommunernes virke, frem for mod de lokale politikere. Det udtrykkes i dette citat:

"Men det politikerne – altså kvalitetsreformens fædre tænker på – det er, at de vil have neddæmpet politikernes rolle overfor den decentrale styring, fordi staten vil styre dem i stedet for kommunalpolitikkerne."

Vi ser, at kvalitetsreformen i dens nuværende form samlet set kommer til at få en meget stor betydning, for det vi i dag kender som det kommunale selvstyre. Den danske udvikling ses af respondenterne i lyset af kommunalt selvstyre i andre EU lande:

"Det er helt det normale i alle de vestlige lande, at ikke have ret meget kommunalt selvstyre. Altså, f.eks. Irland – der er kommunaldirektøren udpeget af regeringen og kan ikke fyres af byrådet."

I andre lande, der melder man bare skatten ud centralt fra – og det er det vi har tilbage i Danmark, skatteudskrivningen – vi har en lille smule tilbage af den - og i realiteten...., jeg tror det er forbi nu her – eller det bliver meget begrænset."

Respondenterne er enige om, at kvalitetsreformen vil sætte det kommunale selvstyre under pres.

Det blik kommer derfor til at fylde meget i spændingsfeltet, som vi ser udfolde sig mellem reformteksten og de som omsætter teksten til praksis.

Men respondenterne er ikke kun påvirket af selve teksten. De trækker også på tidligere praksis og tidligere erfaringer, idet de ser en rød tråd mellem kvalitetsreformen og strukturreformen og endda helt tilbage til regeringens moderniseringsprogram – ”med borgeren ved roret”.

Derfor kan vi ikke se isoleret på det dialektiske forhold mellem kvalitetsreformen og vores respondenter jf. fig.2. Vi ser det som meget væsentligt, at den sociale praksis respondenterne konstruerer, skabes i et samspil mellem flere elementer, sådan som Fairclough ser det.

Fremtidsscenarier

Respondenterne konstruerer nogle fremtidsscenarier i forhold til stat, region og kommuner. Samtidig gives der bud på hvordan styring og forandringer i fremtiden kan skabes, samt hvordan det kommunale selvstyre kan sikres.

Som en konsekvens af det spændingsfelt der vil opstå i lyset af kvalitetsreformens implementering, giver respondenterne udtryk for en vis forvirring som er opstået i kommunerne. Embedsmændene var overbeviste om, at strukturreformens formål var at give nogle stærkere kommuner, der var bæredygtige og som kunne frigøre sig fra staten. Men respondenterne konstruerer nu et fremtidsscenarium der handler om, at staten godt presset af samfundsudviklingen, får mere og mere indflydelse på bekostning af det kommunale selvstyre. Kommunernes bæredygtighed var ikke begrundet i løsrivelse og øget selvstyre, men primært i forhold til effektiv rentabel drift.

”Det faglige pres vil føre til successivt større kommuner så der går ikke 30 år før den næste reform kommer – ændringer sker i dag med større hast end i gamle dage. At det kommunale selvstyre har en værdi i sig selv er nok lidt Morten Korch’sk, borgerne er ligeglade, hvis de skal have ældreomsorg skal det være tip top. Så om der står Greve eller København syd, er borgerne ligeglade med, eller om kommunen eller staten har det... så samfundsudviklingen udhuler også det kommunale selvstyre uanset hvad lokalpolitikkerne mener og så er det nogle politiske magtforhold, der afgør, hvordan vi går frem og med hvilken hast.”

De forestiller sig i fremtiden en todelt offentlig sektor, hvor regionerne er blevet nedlagt og sygehusdriften er lagt i store driftsselskaber, som drives af nedsatte bestyrelser.

”Vi ender i en 2-ledet størrelse, ikke en 3 ledet. Jeg giver ikke regionerne mere end max 8 år og måske kun 4. Den måde regionerne allerede agerer på – fuldstændig ansvarsfri og med kun at række hånden frem, det er det værste eksempel på det OECD advarer imod, nu har de ikke selv ulejligheden med at kratte penge ind, nu kan de sige til Christiansborg at vi skal bede om 110 mia. kr. til nye hospitaler. Så er der slet ingen respekt for det kommunalpolitiske håndværk og så kan Christiansborg lige så godt tage det selv. Så det vil de og så spille sammen med kommunerne om det. Kommunalreformen har været god, for vi har fået de størrelser der skal til for at vi kan agere. Det har været et politisk spil hvor nogen gerne ville have gået skridtet fuldt ud og andre ikke. Jeg synes det var ærgerligt man ikke tog skridtet fuld ud.”

Den todelte størrelse bliver ikke betragtet som en forhindring for det kommunale selvstyre, når blot det sikres, at kommunerne fortsat får frihed til at handle og lære af hinanden. Friheden bindes op på mål- og rammestyring, nøjagtigt som det var tænkt i forhold til økonomiaftalerne for 2006 og 2007 mellem regeringen og KL.

Respondenterne ser tegn på at vi bevæger os i retning af den angelsaksiske model, hvor der ansættes professionelle embedsmænd til at forvalte statens mål og midler og der i langt mindre grad end i den danske model, er et skattefinansieret socialt sikkerhedsnet under befolkningen. Dette vil have direkte indflydelse både på det kommunale opgavefelt, på den kommunale topembedsmænds fokus og det fremtidige kommunale selvstyre.

Styring og ledelse

Samstemmende italesætter respondenterne de overordnede styringsprincipper i kvalitetsreformen som New Public Management (NPM), der grundlæggende bygger på mål- og rammestyring samt målinger på output i stedet for processer. De ser det som en videreførelse af de samme styringsprincipper som også lå til grund for strukturreformen og helt tilbage til regeringens igangsætning af moderniseringen⁴³ af den offentlige sektor.

Selvom det overordnede styringsprincip i kvalitetsreformen italesættes som fokus på mål og resultater i reformteksten, ser respondenterne også mange eksempler på, at regeringen er helt inde i detailstyring i forhold til kommunernes opgaveløsning.

Da vi spørger ind til råderummet, får vi eksempelvis følgende svar, som også peger på et af kvalitetsreformens paradokser:

"Min analyse er – at for at du skal have moderne mål- og rammestyring, så er der nogle grundlæggende forudsætninger, der skal være på plads. Det ene er jo, at der ER et råderum og det er der over tid. Det duer ikke med meget detaljerede procedurer også for metoder – når der siges at der kun styres på output."

Den tætte styring opfattes af respondenterne som kontrol og dermed indskrænkning af ledernes råderum. Når regeringen i kvalitetsreformen for eksempel har besluttet, at der skal indføres forældrebetalte madordninger, kommunale borgerrådgivere og regelmæssige servicetjek af de offentlige tilbud, så er det at der opstår modvilje. Som en af respondenterne udtrykker det:

"Der er jeg ovre i hykleriet. Hvis man på Christiansborg ikke kan indse at her har vi 27 kommunalbestyrelsesmedlemmer og de ER borgernes tillidsmænd, men i stedet synes, det er nødvendigt at udnævne en særlig kommunal borgerrådgiver, som skal kontrollere de folkevalgte, er det så hysterisk, så man næsten ikke kan forestille sig det. Jeg har ikke andet end hån tilovers for det."

⁴³ Regeringen (2002): "Med borgeren ved roret".

Grundlæggende har respondenterne ikke noget imod NPM mål og resultat styring, men det er detailstyringen og standardiseringen i reformen, der italesættes som problemet. Med kvalitetsreformens indførsel af meget standardiserede nationale systemer, fx fælles nationale indikatorer og akkreditering som metode til kvalitetssikring, kan metoden kollidere med kommunale ønsker og måder at gøre tingene på.

Særligt akkrediteringssystemerne er meget dokumentationstunge og kommer derved til at fylde så meget, at de reelt overtager de lokale udviklede kommunale kvalitetssikringssystemer, der allerede er indarbejdet i kommunerne og tilpasset de lokale behov og kulturer. Respondenterne ser et paradoks i dette, når det i kvalitetsreformen fremhæves at der skal være "metodefrihed" og plads til "kreativitet og nytænkning":

"I min kommune er vi ikke tilhængere af akkreditering, vi er tilhængere af selvevaluering. Det handler om at designe nogle processer, som udnytter den viden der er i egen organisation til noget bedre. Sætte den viden du har i forvejen i spil på en begavet måde. Men det er noget som skal foregå på den enkelte arbejdsplads."

Den stramme styring betragtes som en stor hæmsko i forhold til at kommunerne har behov for at tænke nye tanker og arbejde innovativt:

"Så længe du har en forestilling om at alt kan styres – så kan du ikke samtidig tale om afbureaukratisering. For så handler det om en kontroltankegang, der forhindrer innovation. Man kunne være nervøs for at den offentlige sektor vil stivne, hvis ikke man får modarbejdet det, der ligger i kvalitetsreformen."

Vi ser således, at meget tyder på at regeringen kan risikere, at den stramme styring reelt medfører, at kommunerne ikke tager kvalitetsreformen til sig og implementerer den som forudsat. Hvis der ikke er mulighed for kommunerne til at få tilstrækkelig indflydelse på opgaveløsning og at kunne udfolde sig kreativt, vil der kunne opstå en dekoobling fra kommunernes side. Det fremgår at dette citat:

"Jeg er nødt til at tro på, at jeg ikke tror på, at reformen betyder så meget. Der er lidt Bøje Larsen over det – altså at politikere tror de styrer og i virkeligheden er det børnene i Tivoli, der sidder i bilerne der styrer. Som med tidevandsbølgen – verden udvikler sig alligevel helt uafhængigt af hvad Christiansborg eller ledelse, går og finder på at gå og sige og udstede hyrdebrev, dekret og planer om. Det er russisk planøkonomi, når det er værst, for verden har altså et andet spor at udvikle sig i – så jeg er ikke så bekymret."

Respondenterne peger på, at regeringen har behov for at styre kommunerne bedre og at den finder det kommunale selvstyre som en barriere i forhold til at gennemføre regeringens politik, hvorfor regeringen har en interesse i at svække det lokale politiske niveau. Man kan derfor betragte kvalitetsreformen som et styringsværktøj og som udtryk for, at regeringen "strammer garnet" om kommunerne. Retorisk skubber regeringen behovet for bedre kvalitet foran sig som en nødvendighed, der retfærdiggør denne styringstænkning.

Afbureaukratisering

Et gennemgående omdrejningspunkt for respondenterne handler om de krav som ligger i kvalitetsreformen vedrørende dokumentation samt omfanget og formen. Formen har vi været inde på i det foregående afsnit om styring og ledelse.

Dokumentation symboliserer for respondenterne opbygning af bureaukrati og der ses tre fokusområder for dette.

Det første er den øgede dokumentation, som følger af de tiltag, som ligger i reformen som en konsekvens af regeringens indførsel af bl.a. øget frit valg for borgerne, patientrettighedspakker, akkreditering og fælles nationale indikatorer samt den kamp der udspilles sig mellem ministerier om at få netop deres fingeraftryk på kvalitetsreformens indhold. Respondenterne ser et paradoks i, at regeringen med disse tiltag, slår sig til talsmand for at ville afbureaukratisere den offentlige sektor:

"Ministerier tænker i siloer. Hvert ministerium har nogle gode faglige ambitioner på hver deres område – som så fører til et helt batteri af ting man SKAL gøre, og når man så har mange ministerier – så bliver det til rigtigt mange mål og så er det det kollapse. Hvis regeringen fortsætter på den måde, så skal hver kommune arbejde med 4-500 mål, hvor vi skal ligge og rapportere ind til ministerierne, fordi de hver for sig skal have tilgodeset deres eget, uden at have blik for hvordan den samlede styringspåvirkning er for en kommune. Og det synes jeg er et stort problem og det har man ikke ville tage fat på."

Det andet fokusområde er kommunerne manglende evne til at dokumentere egne resultater af deres opgaveløsning, der betragtes som en dokumentationsbrist, der nu har nødvendiggjort indgriben fra centralt hold. Respondenterne udtrykker enighed i, at kommunerne ikke har været gode nok til at dokumentere resultater og det giver god mening at fokusere på at rette op på dette:

"Nåh, de kalder det en reform – så siger folk: hvad er det så ikke lige vi gør godt nok? Så må jeg jo sige: det der med at fortælle, hvad det faktisk er vi leverer, at få det dokumenteret, det er faktisk en god dagsorden. Det er til gavn både for os selv og det er til gavn for borgerne. Men da vi i arbejdsgruppen skulle fortælle, at det GØR vi allerede, så sad vi der æh, bæh, og så kunne vi faktisk ikke dokumentere det. Der var vi godt nok på hælene mange gange."

Det tredje fokusområde er regeringens opmærksomhed på kommunernes interne bureaukrati, der ses som en barriere i forhold til, at lederne i kommunerne har rum til at lede. Respondenterne giver udtryk for, at regeringen ikke har haft fingeren på pulsen og at det har været nødvendigt at ændre de centraladministrative embedsmænds opfattelse, hvilket fremgår af følgende citat om et arbejdsgruppemøde i en af kvalitetsreformens forberedelsesgrupper:

"... jeg måtte faktisk flere gange fortælle gruppen, at sådan VAR det i kommunerne. De troede faktisk, at vi sad og bureaukratistyrede – og jeg måtte sige, prøv og hør her kære venner – sådan GØR vi altså ikke – vi har FOR LÆNGST langt det hele ud og de har

kun en ramme og de kan overføre penge, de kan STORT set opføre sig som private virksomheder med de begrænsninger der er, og sådan tror jeg man har det langt de fleste steder. Men det de forestiller sig, det er ... altså årsagen til at de siger "selvstændigt ledelses rum", det er en frigørelse fra det KOMMUNALE bureaukrati og tættere på brugerne. Det er dét, de tænker på."

På denne måde indholdsudfylder respondenterne på den ene side afbureaukratiseringsdiskursen i kvalitetsreformen med regeringens ønske om at reducere det interne bureaukrati i kommunerne, samtidig med at de på den anden side italesætter behov for at reducere det bureaukrati, som ministerierne pålægger kommunerne med deres "silo-tænkning" samt kvalitetsreformens nationale målepunkter og dokumentationskrævende styringsværktøjer.

"Jeg mener løsningen er få helt overordnede mål – fx se dem på borger.dk – og alt andet er et lokalt anliggende og så en total reform af ministerierne – vi andre laver hele tiden organisationsudvikling, de glemmer bare at se på sig selv, de er selv perfekte."

Respondenterne ser klart muligheder for at reducere bureaukratiet og samtidig sætte ind på at blive bedre til at dokumentere egne resultater. Dette kræver dog et ændret fokus for regeringen og ministerierne og en villighed til at se på sig selv. Forslagene indebærer at der fokuseres på væsentligt færre overordnede mål og en grundlæggende tillid til at kommunernes ansatte selv kan løse opgaverne kompetent.

"Der er muligheder – men der skal bare være færre mål. Fx i folkeskolen – der skal være et nationalt mål for at man skal kunne læse – ministeriet skal lave 3 mål, kommunalbestyrelsen kan lave 3 andre mål, og så ligger der på institutionen 3 mål – det er toppen. Der skal tænkes form før indhold. Det vil føre til en ca. 50 mål for en kommune. Og så har vi i øvrigt tillid til at vores ledere og medarbejdere er dygtige og skaber nye løsninger."

Magt

Magten til at sætte dagsordenen er et gennemgående element i respondenternes svar. Magtaspektet anvendes af respondenterne primært i et traditionelt magtperspektiv i et "magt over" og "magt til" blik, som beskrevet indledningsvis i afhandlingen.

Respondenterne italesætter for eksempel interne ministerielle kampe:

"... og der er bl.a. en kamp mellem de to tværgående ministerier indenrigs- og finansministeriet overfor sektorministerierne. Jeg ved ikke liige hvor statsministeriet er, fordi Fogh har været meget langt, meget langt nede i mange ting – og der kom nogen gange mærkværdige krydsting, fordi det også skulle passe ind i hans projekt."

Samme problematik skitseres her, hvor også den traditionelle "magt over" tilgang træder frem:

"Tingene er ikke indbyrdes konsistente. Det stritter i alle retninger og det driver ned af væggene, at de gerne vil styre og være normsættende på alle områder. Og for man gør op med det, har vi ikke kina-mands chance i den kommunale sektor, for det er på den måde ligesom med økonomiaftalerne – vi kan sådan set mene hvad vi vil, men det er jo dem der bestemmer i den sidste ende. Og sådan skal det jo også være – det problematiserer jeg ikke – det er jo derfor vi har de magtfordelinger i samfundet."

Og endelig italesættes problematikken i følgende citat:

"Så det paradoks, som du nævner, det går jo på, at hvis vi får én samlet model, - og der vil sektorministerierne være meget optaget af at få hver sin model – det er bare en ny måde at lave sektorstyring på – det er jo ikke tilfældigt at socialministeriet de ønsker at få en akkrediteringsmodel ude på plejehjemmene – det er ikke tilfældigt at man på dagsinstitutionsområdet og for familieministeriet eller hvad det nu hedder, der vil man også lave en anden model – det er bare en anden måde at lave – det hed sektorplaner for 10-20 år siden, det er bare en anden måde at lave sektorstyring på. Og der har vi fra kommunal side sagt: nix bix – det stopper ved den kommunale direktion eller i kommunen, så skal vi nok selv finde ud af hvad vi vil lave".

Hvor kampen "vindes" vil afgøres i den kommende tid. Eftersom reformen ikke er vedtaget endnu, vil der fortsat være mulighed for at få indflydelse på den endelige udformning og implementering. Det vil blive interessant fortsat at følge kampen om indflydelse på det endelige resultat.

Reform

Der tegner sig en reformdiskurs i kølvandet på respondenternes iagttagelser. Italesættelsen af reformdiskursen handler om hvorvidt kvalitetsreformen rent faktisk kan siges at være en reform, og i givet fald, hvilken *slags* reform og hvilken betydning den vil få.

Respondenterne taler om en forskydning i forhold til tidligere måder at forhandle reformer på i Danmark samt en forskydning fra kvalitetsreformens kommissorium og til den endelige tekst i kvalitetsreformen. Men egentlige brud i forhold til de seneste reformer i den offentlige sektor ser respondenterne ikke.

Derudover taler respondenterne om reformen som en administrativ reform og som et valgprogram. Begge dele vil fremgå af det følgende.

Vi definerer en reform, som et program der er blevet til efter et udredningsarbejde og en politisk beslutningsproces med den hensigt at skabe en bevidst planlagt ændring på et udvalgt område⁴⁴.

⁴⁴ Klaudi Klausen (2005): "Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige."

Det kan diskuteres, hvor omfattende og hvor planlagte forandringerne skal være, før der er tale om en egentlig reform. Mange reformer har reelt begrænsede gennemslag, særligt på kort sigt, eller deres gennemslag bliver helt anderledes, end det oprindeligt var tænkt.

Vores respondenter har på den ene side en ret fast opfattelse af, hvad kvalitetsreformen er for en reform og på den anden side en erfaring, der siger dem, at der kan være langt fra tanke til egentlig handling:

"Jah, men jeg har også været med i så mange år i det her game at jeg aldrig tror på sådan nogle ting – før man ser det i virkelighedens verden. Og det er først i det øjeblik vi ser hvordan de vil rulle det ud – at de mener det..."

Eftersom reformen ikke er politisk vedtaget endnu, vil de efterfølgende politiske drøftelser også have indflydelse på det endelige resultat, der kan ende op som et kludetæppe af forskellige partipolitiske programbrudstykker. Den sammenhæng, respondenterne trods alt ser findes i kvalitetsreformen, som den aktuelt foreligger, vil formentlig blive slået i stykker:

"Nej, det ligger ligesom bag forståelsen af den, - det er fuldstændig rigtigt – og det kan jo løbe i alle mulige retninger – der sker jo nogen gange i den politiske proces, der følger, at den der nogenlunde sammenhængende tænkning, den bliver slået fuldstændig skæv – og der er nogen der er interesserede i at sætte en anden dagsorden."

Den måde regeringen har håndteret tilblivelsen af kvalitetsreformen på, er anderledes end den måde som reformer tidligere har været forhandlet på. For eksempel har man i kvalitetsreformen nu inddraget trepartsdrøftelser, som en del af forhandlingsprocessen. Vi ser at regeringen er "gået bagom" overenskomstforhandlingerne ved at lægge dele af reformen ind i trepartforhandlingerne. Det opfatter vi som et nybrud, som kan få betydning for den danske model⁴⁵.

Derudover ser vi det som et politisk spil, at regeringen blandt andet ved at inddrage trepartsdrøftelser, har sørget for at få opbakning til kvalitetsreformen fra de parter, som normalt støtter oppositionspartierne. Derved har regeringen begrænset oppositionens (socialdemokraterne), mulighed for at kritisere indholdet af reformen eftersom de vil komme til at kritisere deres egne støtter på samme tid. Dette definerer vi som en forskydning i forhold til tidligere praksis.

Den måde kvalitetsreformen omtales på af vores respondenter gør, at den kan kategoriseres som en administrativ reform, eftersom det primære indhold er styring. Indholdet af kvalitetsreformen omtales af respondenterne som "mere af det samme" baseret på nyliberal tænkning og med NPM som styringsprincip. De ser en sammenhæng med strukturreformen og helt tilbage til "med borgeren ved roret", som var en del af opstarten med regeringens moderniseringsprogram:

"Strukturreformen er kvalitetsreform 1, for i den er der faktisk en meget stor kvalitetsreform. Der er jo en masse intentioner om sammenhæng, bedre faglighed,

⁴⁵ Den danske model skal her forstås som, at arbejdsmarkedets parter i vidt omfang selv regulerer forholdene på arbejdsmarkedet, dvs. med begrænset indblanding fra regeringen

borgerservicecentre og en hel masse ting, som alle har til formål at give en bedre service for borgeren – fra borgerens synsvinkel. ”

Respondenterne gør opmærksom på, at der under arbejdet med kvalitetsreformen er sket en forskydning fra reformens kommissorium til den endelige udgave. Denne forskydning har angiveligt betydet en ”opblødning” i forhold til den måde regeringen anskuer offentlige ansatte på og har muligvis også haft betydning for beslutningen om at forhandle indholdet med blandt andet arbejdstagernes parter. Det illustreres af dette citat, hvor reformen omtales som ”rapporten”:

”Kommissoriet er NPM – det handler om resultat løn til ledere, med en underliggende antagelse om at de offentlige ansatte er luddovne og hvis man bare lærer af de smarteste kan man spare x milliarder, og alle bliver meget mere tilfredse. Argumentet er, at det har vi kørt med de sidste 15 år – det er der ikke noget nyt i – og som stemningen er på de offentlige arbejdspladser skal man passe meget på med retorikken om, at man lige kan give den en tak mere. Så hvis du sammenligner rapporten og kommissoriet – har det intet med hinanden at gøre. ”

I forhold til den bærende ideologiske tanke bag styringsprincipperne i kvalitetsreformen, ser vi ikke noget grundlæggende skift i ideologien. Respondenterne vil derfor opleve styringsværktøjer, som de allerede har stiftet bekendtskab med og de fleste steder allerede er implementeret. Så på den måde vil der ikke være tale om et skift.

Dog kan kvalitetsreformens fortsættelse af NPM som styringsprincip alligevel få betydning, blot på en anden måde. Vi ser vores respondenter som eksponenter for den løbende offentlige debat i diverse medier, hvor offentligt ansatte er begyndt at tale om NPM som en belastning⁴⁶ og som noget, man gerne vil bevæge sig væk fra igen. Ud med kontrol og ind med tillid.

Det fremgår tydeligt, at NPM tænkningens måde at anskue organisationer på som en slags low-trust principal-agent relationer, fører mange andre ting med sig. Det grundlæggende menneskesyn, som baseres på ”ikke tillid” og motivation som personlige incitamenter, problematiseres af respondenterne og italesættes som en stærk forenklet opfattelse af medarbejdere og ledere.

Kvalitetsreformens italesættelse som en administrativ reform, der blot viderefører kendte NPM principper, kan få betydning for kommunale leders måde at agere på, hvis deres grundlæggende menneskesyn, der skal være bærende for deres ledelsespraksis, kolliderer med kvalitetsreformens.

Udover at se reformen som en administrativ reform, italesættes den af respondenterne, som et valgprogram der opstod, fordi regeringen følte sig presset i forhold til velfærdsdebatten:

⁴⁶ Gjørup m.fl. (2007): ”Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde”.

"Lidt af det hele og en legitimering af noget man kun mener halvhjertet – fordi hvis det skal give mening, så skal man se det i sammenhæng med fx overenskomstforhandlingerne, trepartsforhandlingerne. Men mest er det et taktisk oplæg til et valg, der måtte komme."

Vi har allerede set i valgkampen, at reformen er blevet hyppigt brugt, både af regeringen og af oppositionen. Anskues reformen som et valgoplæg, som efterfølgende kan få begrænset gennemslag, vil det have forskellige konsekvenser for offentlig ansatte ledere på forskellige niveauer.

Ser vi på det øverste administrative ledelses lag i kommunerne, vil man her opleve at stå i et slags vakuum, hvor man venter med at iværksætte lokale tiltag, som man ellers ville have iværksat i kommunen, hvis ikke der havde eksisteret en løbende forhandling om en kvalitetsreform. Man vil ganske enkelt betragte det som spildt arbejde at iværksætte fx interne lederudviklingsprogrammer, som ikke ligger i tråd med formen på de tiltag, som skitseres i reformen.

Dette betyder, at flere kommuner ligger i stilstand på udvalgte udviklingsområder, indtil kvalitetsreformens udrulning er besluttet.

Kampen om reformen

I analysen af kvalitetsreformen viste vi, at de diskursive kampe i teksten handlede om "kvalitet", og hvordan de udvalgte tre diskurser hver især forsøger at fastlægge betydningen og den sociale virkelighed. Men vi viste også, at der i princippet ikke er tale om en enkelt diskurs overherredømme i forhold til de tre udvalgte diskurser.

Analysen af vores interviews viser, at vores respondenter sagtens kan genkende flere af diskurserne i kvalitetsreformen. Men det bærende i deres besvarelser handler om noget som analysen af kvalitetsreformen ikke kunne fastlægge for os - det kommunale selvstyre.

I den efterfølgende diskursive analyse af de tre interviews får vi et billede af hvordan reformen transformeres og hvilke diskursive kampe som opstår deraf. Respondenterne ser også de diskursive kampe mellem afbureaukratisering, ledelse og styring. De har rollen som de, der konstituerer kvalitetsreformen. Det giver os mulighed for at give nogle bud på konstrueringen af den sociale praksis, der vil udspille sig, når/hvis kvalitetsreformen implementeres i sin nuværende form.

For respondenterne er det primære fokus kvalitetsreformens påvirkning af det kommunale selvstyre og regeringens bagvedliggende ønske om at udfordre dette. Det er de alle tre fuldstændige enige om.

For dem er det derfor kampen om det kommunale selvstyre, som er det mest fremtrædende og vi har valgt at forfølge følgende fire diskurser, der alle italesætter dele af dette, nærmere i analysen.

- Styring og ledelse
- Afbureaukratisering
- Magt
- Reform

Den overordnede kamp om reformen står mellem, hvorvidt reformen er en reform, som skal øge muligheden for velfærd til danskerne ved indførsel af 180 nye tiltag, som hver især skal øge kvaliteten, eller en reform som gør op med det danske kommunale selvstyre som institution, således at regeringen kan være sikker på at alle danskere får ens service, uanset om de bor i Tønder kommune eller i Københavns kommune.

Vi mener, at den hegemoniske diskurs i denne kontekst klart er diskursen om det kommunale selvstyre. Hegemoni om opgør med det kommunale selvstyre, opstår fordi vi har valgt at anvende kommunale topchefer som respondenter. Havde vi fx anvendt personer ansat i staten eller kommunale institutionsledere, ville vi formentlig have fået et andet resultat. Respondenterne anskues derved som "talende diskurser" som konstituerer kvalitetsreformen og den sociale praksis, der udspiller sig.

På denne måde fastlægges i denne afhandling betydningen af kvalitetsreformen som et opgør med det kommunale selvstyre.

Udfaldet af kampen om det kommunale selvstyre vil derved have stor betydning for de mulighedsbetingelser og de vilkår for ledelse som de kommunale topledere fremadrettet vil have.

Der fremkommer endeligt et fremtidsscenario om nedlæggelse af regionerne, som vi kender dem i dag, samt en bevægelse i retning af en angelsaksisk todelt model med kun staten og kommunerne på sigt.

Vi vil i den efterfølgende diskursanalyse af interviewteksten, vise hvordan vi er fremkommet til ovenstående, samt vise flere kampe i diskurserne og vise hvor der opstår hegemoni.

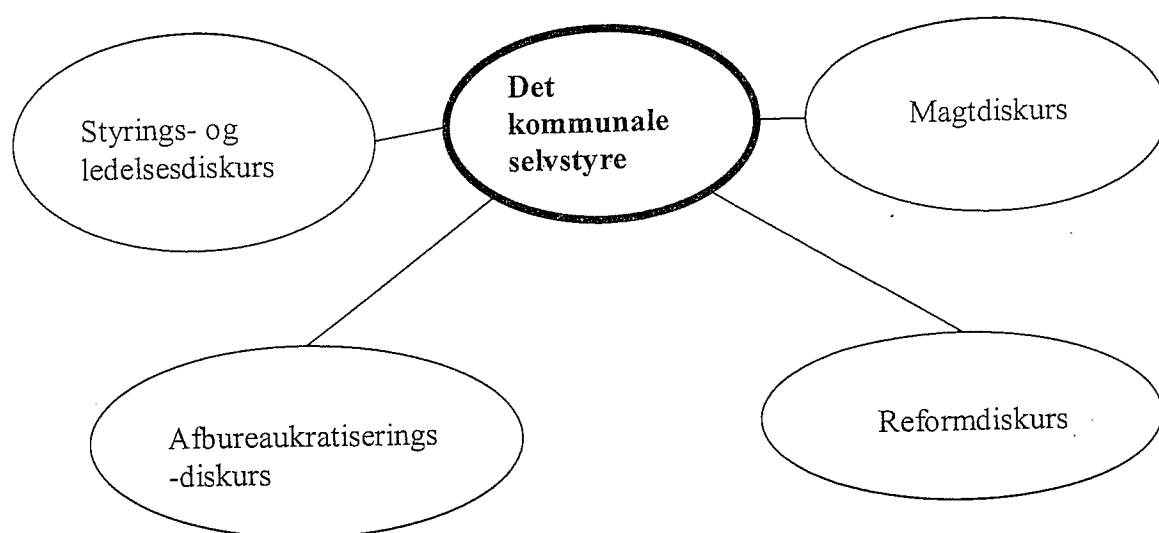
Analyse af diskursive kampe i interviews

Det kommunale selvstyre

Et særligt fikspunkt i vores afhandling er kvalitetsreformens mulighedsbetingelser for kommunal opgavevaretagelse, fordi disse betingelser er medskabere af ledelsesrummet. Med henblik på at identificere forandringen for kommunal ledelse, udpeger vi i dette afsnit de paradokser og diskursive kampe som opstår på baggrund af hvad vores respondenter meningsfuldt har kunnet sige om kvalitetsreformen.

De 4 udvalgte diskurser som omkranser det kommunale selvstyre illustreres i figur 9.

Fig. 9.



Styrings- og ledelsesdiskurs

Vores tese er at kvalitetsreformen kan medføre en forandring for kommunal ledelse.

Ledelsesrummet skabes i det diskursive felt, som vi kalder spændingsfeltet mellem regeringen og kommunerne som vist i figur 1, side 8. Derfor er ledelsesrummet et centralt begreb i styrings- og ledelsesdiskursen.

Som tidligere beskrevet, ser vi "ledelse" som et aktørbundet begreb og "styring" som et mere overordnet metabegreb. De to begreber griber ind i hinanden og undersøges derfor samlet, ligesom vi gjorde i analysen af selve reformteksten.

Da det imidlertid samtidig giver mening at se særskilt på begrebet "ledelses rum", vil vi i det efterfølgende adskille ledelse og styring, der hvor det giver mening.

Vi har set nogle paradokser i vores interviewtekst, som vi knytter an til styring og nogle paradokser og centrale ord, som vi knytter an til ledelse. De fremgår af bilag 3.

Vi vil i det følgende have særligt fokus på styring som tom betegner, diskursive kampe, hegemoni og udvalgte paradokser samt på respondenternes indholdsudfyldning af begrebet "et klart ledelses rum".

Styring som tom betegner

"Styring" er i sig selv en tom betegner. Vi så i reformteksten, at "styring" indholdsudfyldes bl.a. ved central styring, New Public Management (NPM) styring og lokalt selvstyre. Når "styring" på denne måde søges indholdsudfyldt via andre ord, opnår de overherredømme i forhold til det oprindelige ord. I reformteksten hører langt de fleste ord i styringsdiskursen til i kategorien NPM styring, som derved opnår hegemoni indenfor styringsdiskursen i denne tekst.

I kvalitetsreformen konstrueres en social verden, der angiver at der fremover skal fokuseres på lederne af institutionerne, som skal opleve, at de kan styre lokalt ved hjælp af mere frihed til at lede. Vi har set, at dette også taler sig ind i en NPM diskurs i reformen.

I vores interviews ser vi, at også respondenterne retroaktivt konstituerer begrebet "styring" som NPM styring, men at de derudover forbinder det med en række paradokser. Vores respondenter trækker det frem som paradoksalt, hvordan indførsel af standardisering spiller sammen med større frihed til at lede. Det lægger op til diskursive kampe i spændingsfeltet mellem regering og kommuner. Det belyser vi efterfølgende.

Når både reformteksten og respondenterne italesætter, at NPM betragtes som den grundlæggende styringsform, opstår der hegemoni om en NPM diskurs i kvalitetsreformen.

En overordnet diskursiv kamp

Når vi ser på vores to tekstgrundlag – reformteksten og interviewteksten – er det tydeligt for os, at der i forhold til styrings- og ledelsesdiskursen er tale om to overordnede diskurser, der udkæmper en hegemonisk kamp om "det lokale selvstyre".

Den ene diskurs konstruerer i reformteksten "det lokale selvstyre" med reference til institutionslederne.

Den anden diskurs konstrueres ikke så entydigt af vores respondenter. På den ene side problematiserer de, at det kommunale selvstyre ikke italesættes i reformteksten og på den anden side refererer de konsekvent til det kommunale selvstyre, når de taler om det lokale selvstyre.

Der er hermed ikke tale om hegemoni og kampen vil udgøre en del af spændingsfeltet mellem regeringen og den kommunale topledelse.

Andre diskursive kampe

Indenfor de to overordnede styrings- og ledelsesdiskurser, udspiller sig andre diskursive kampe. En af disse er kampen om dagsordenen, som vores respondenter gentagne gange selv henviser til. Kampen om dagsordenen udspiller sig som flere forskellige kampe.

Den første kamp ser vi som en kamp mellem tillid og kontrol.

Denne kamp opstår i forbindelse med, at respondenterne udtrykker skepsis overfor regeringens ønske om at ville detailstyre kommunerne. Dels fordi det vil medføre øget kommunalt bureaukrati og dels væsentligst, fordi de har den opfattelse, at det vil svække det kommunale selvstyre. Respondenterne ser det som udtryk for en kontroltankegang, der kan medføre stilstand i den offentlige sektor.

"Så længe du har en forestilling om at alt kan styres – så kan du ikke samtidig tale om afbureaukratisering. For så handler det om en kontroltankegang, der forhindrer innovation. Man kunne være nervøs for at den offentlige sektor vil stivne, hvis ikke man får modarbejdet det, der ligger i kvalitetsreformen."

Vi ser kontrol som et modbegreb til stort set alt, hvad der betragtes som moderne og god ledelse i dag. En kontroltankegang kommer dermed til at fremstå som et skræmmebillede i en tid hvor innovation, værdibaseret ledelse, selvledelse, decentralisering af ansvar og kompetence osv. står øverst på dagsordenen, når der tales ledelse i den offentlige sektor.

Respondenterne ser, at kvalitetsreformen udtrykker regeringens hensigt om at ville styre ved hjælp af kontrol, en grundlæggende kontroltankegang som de oplever som truende. Det ser vi, når respondenterne italesætter at distancere sig fra kontrol ved hjælp af modbegreber.

Vi forstår det derhen, at respondenterne opfatter kontrollen som et udtryk for mistillid fra regeringens side og det lægger de afstand til.

Vi tolker, at regeringens kontroldiskurs er blevet skabt på grundlag af et økonomisk rationale som "Economic Man"⁴⁷ eftersom dette ligger i tråd med hele NPM tankegangen. Vi ser i interviewteksten en anden diskurs – en tillidsdiskurs, som søger at skabe afstand til regeringens diskurs, det vil sige danne en moddiskurs. Som en af respondenterne sagde:

"Der er muligheder – men der skal bare være færre mål. Fx i folkeskolen – der skal være et nationalt mål for at man skal kunne læse – ministeriet skal lave 3 mål, kommunalbestyrelsen kan lave 3 andre mål, og så ligger der på institutionen 3 mål – det er toppen. Der skal tænkes form før indhold. Det vil føre til en ca. 50 mål for en kommune. Og så har vi i øvrigt tillid til at vores ledere og medarbejdere er dygtige og skaber nye løsninger"

Der lægges tydeligvis an til en blodig kamp mellem to diskurser om tillid og kontrol. Vi synes, at det skaber et interessant dilemma og ser kamparenaen som en del af spændingsfeltet i vores afhandling.

Den næste kamp ligger i spændingsfeltet mellem retten til og behovet for reformering. Vi sporer i interviewene en vis irritation over, at der fra centraladministrationens side konstant stilles krav om organisationsudvikling i kommunerne, uden at dette modsvares

⁴⁷"Economic Man" skal forstås som det rationelle menneskes beslutningsproces, som bl.a. inkluderer præferencevalg og nyttemaksimering. (Kilde: Downs, A (1959): "An economic theory of democracy")

af en tilsvarende reformering af ministerierne. Respondenterne italesætter distancering fra ministerierne, som benævnes "de" og sig selv som "vi", når de taler som det som "de" vil have "os" til at gøre via kvalitetsreformen.

"Man kunne være nervøs for at den offentlige sektor vil stivne hvis ikke man får modarbejdet det der ligger i kvalitetsreformen. Jeg mener løsningen er få helt overordnede mål – fx se dem på borger.dk – og alt andet er et lokalt anliggende og så en total reform af ministerierne – vi andre laver hele tiden organisationsudvikling, de glemmer bare at se på sig selv, de er selv perfekte."

Når respondenterne på denne måde distancerer sig, lægger de samtidig en vis afstand til hele reformprojektet.

Vi ser her, at respondenterne italesætter, at der udspiller sig en kamp om behovet for at reformere, idet der stilles spørgsmålstejn ved hvor behovet for reformering i virkeligheden ligger. Når det problematiseres, hvorvidt der er behov for en reform af det ene eller det andet, italesættes samtidig en kamp om dagsordenen.

Vi knytter behovet for reformering sammen med retten til at reformere. Denne kamp handler også om en anden og mere traditionel form for magt, og ligger derved udenfor en diskursanalytisk betragtning.

Indholdsudfyldning af "et klart ledelses rum"

Vi har påvist, at "et klart ledelses rum" i kvalitetsreformen fremstår som en tom eller flydende betegner. Med henblik på at indholdsudfylde dette begreb, har vi spurgt vores respondenter, hvordan de forstår begrebet.

"Et klart ledelses rum" som flydende betegner, giver anledning til at en diskurs kan indholdsudfylde begrebet og derved opnå definitionsretten. Når respondenterne på denne måde er med til at gøre den flydende betegner fast, har det betydning for styrings- og ledelsesdiskursen, som dermed får mulighed for at blive fastlåst. En fastlåsning af diskursen vil betyde, at denne diskurs opnår hegemoni.

Som det fremgår af de efterfølgende citater, gav respondenterne mange bud på indholdsudfyldning af begrebet.

I nedenstående citat refereres til rammerne for ledelsesrummet, som bliver indskrænket, hvis regeringen/ministerierne "blander sig" i det lokalpolitiske område.

"Det indskrænker vel ledelsesrummet. Hvis man forestiller sig at man ved mere om hvad forældrene, de pårørende osv. hvad de vil – end dem der i virkeligheden er tæt på dem til daglig – så er der ikke meget frirum at arbejde i. Hvilket betyder, at der ikke er meget respekt for det lokalpolitiske håndværk."

I de to næste citater positionerer respondenterne sig, idet de begge taler om eget ledelses rum. Det er interessant at to af vores respondenter vælger at indholdsudfylde "et klart ledelses rum" med udgangspunkt i deres egen verden. Særligt set i lyset af, at vi i

kvalitetsreformen ikke ser tegn på, at der refereres til kommunaldirektørniveauet, når "et klart ledelses rum" italesættes.

Omvendt er det netop upræcist formuleret i reformteksten, hvilket igen betyder at der er rig mulighed for forskellig indholdsudfyldning af begrebet.

Hvis respondenternes diskurs opnår definitionsretten, har denne diskurs opnået hegemoni og det er af væsentlig betydning for hvordan kvalitetsreformen kan få betydning for kommunal ledelse. Givet at det lykkes for kommunerne selv at "sætte sig" på definitionen, har dette således afgørende betydning for reformens konstitutive effekt.

Vi ser, at respondenterne konstruerer "et klart ledelses rum" til et konstitutivt begreb, der også retter sig mod kommunaldirektørniveauet.

"Det er blevet meget, meget nemmere at tale om ledelse, - også i forhold til de faglige organisationer og på den måde har dagsordenen ændret sig betydeligt - kodeks for topledelse, der fik vi et vendepunkt - public governance, vi har sat en standard - så nu er der et ledelses rum for de kommunale topchefer."

"Det er det første vi gør, når vi tiltræder som kommunaldirektører, vi tager fat i borgmesteren og siger, at nu skal vi definere mit ledelses rum. Og det får vi fint tilkæmpet os, det kan vi og det er vi gode til. Fx kan det godt være at borgmesteren er den øverste administrative leder, men du holder dig fra administrationen, - det vil vi ikke snakke med dig om. Du skal ikke rode med noget nede i socialforvaltningen - du skal levere det politiske produkt. Og en anden ting er, at hvis du forestiller dig at nogen kan komme bag om mig og ind til dig, så kan du godt tro om."

De sidste to citater er hentet fra den tredje respondent. Denne respondent vælger at positionere sig anderledes end de to andre, idet han både italesætter institutionsledernes ledelses rum og kommunaldirektørernes. Derudover fremstår denne respondents indholdsudfyldning noget mere fyldestgørende, idet ledelsesrummet yderligere defineres i forhold til andre "rum": de faglige medarbejdere - de decentrale ledere - den politiske dagsorden. En afgrænsning i forhold til andre "rum" befordrer muligheden for at opnå hegemoni.

"Og jeg skal som kommunaldirektør ikke blande mig i de faglige ting som sygeplejersker og socialrådgivere har med at gøre - det skal jeg holde mig fra. Men der forlanges, at de decentrale ledere handler, men de kan også få tæsk. Det forventes også at de forholder sig til den politiske dagsorden og handler derefter, lederne er en del af en levende organisme og det betyder, at du bliver bedømt på, om du også har politisk tæft og om du fanger - hvad den politiske situation er i XXby. Hvad er det for nogle diskussioner der er egnede til at bringe videre - hvis du ikke kan forstå det, bliver du fyret."

"Ledelsesrummet er, at du skal handle og der bliver forlangt, at du kommer ud på dansegulvet, du kan ikke bare gemme dig. Ledelsesrummet betyder ikke "helle" - det betyder ikke, at så er de (lederne, red) fredede. Det betyder, at der forlanges handling uden at man spørger først - uden sikkerhedsnet - og hvor deres ledelse betinger sig en ret til at sige: det var dumt, det der og nu får du en advarsel. Lederne - mellemlederne

befinder sig i et kæmpe krydspres – de skal både tage tævene fra oven og fra neden. Og det krydspres skal du kunne håndtere. Og det er ledelsesrummet. Du skal lære at holde af trygheden.”

Ved at tale sig så tæt ind på den definition af ”et klart ledelses rum” kunne muligheden for at opnå hegemoni være til stede, men den interne diskursive kamp i respondenternes diskurs omkring det klare ledelses rum forhindrer dette.

Paradokser

Et af de paradokser vi har set i kvalitetsreformen, fremkommer når ”metodefrihed” står overfor ”bedste praksis”. Dette paradoks genspejles i høj grad af vores respondenter, som ser et antagonistisk forhold mellem frihed og standardisering/beste praksis. De ser det mere overordnet som en trussel mod det kommunale selvstyre

Et andet paradoks er ”nærhed” og ”bæredygtighed”. Nærhed tolker respondenterne som nærdemokrati, derved at lokale borgere er tæt på lokale beslutningstagere. Bæredygtighed italesættes af respondenterne som store enheder med stordriftsfordele netop for at sikre, at nærheden kan bevares samtidig med at ressourcerne udnyttes hensigtsmæssigt. Respondenterne antog tidligere, at strukturreformens hensigt var at sikre dette. De giver udtryk for, at de måske har været naive, idet de ikke tidligere har fået øje på det, de nu ser som regeringens underliggende strategi, nemlig afskaffelse af det kommunale selvstyre.

Et sidste eksempel er ”øget frihed”, som i kvalitetsreformen kan betyde frihed for de frie markedskræfter – men det kan også betyde så meget andet, da det er en tom betegnelse. Begrebet kan på den måde være med til at konstruere styring af den offentlige sektor, som en ”værktøjskasse” bestående af NPM tiltag. Frihed er et besnærende begreb og øget frihed frem for kontrol, er vel et ønske for de fleste.

Respondenterne fastlægger begrebet som noget af det vinduespynt, som de henviser til er med til at få kvalitetsreformen til at glide ned.

Afbureaukratiseringsdiskurs

Vi så i kvalitetsreformen en intern diskursiv kamp i forhold til afbureaukratisering, idet der på en og samme tid tales om regelforenkligning og lettelse af det administrative arbejde i kommunerne samtidig med at reformen fordrer akkreditering, fælles indikatorer m.v. Denne kamp fremstår som et paradoks, som er meget iøjnefaldende for vores respondenter.

I vores interviewtekst eksemplificeres adskillige paradokser, som relaterer sig til bureaukrati, dokumentation og afbureaukratisering. De fremgår af bilag 3. Her analyserer vi de væsentligste paradokser, som giver anledning til diskursive kampe.

Dokumentation symboliserer for respondenterne opbygning af bureaukrati. De ser øget dokumentation i forbindelse med bl.a. øget frit valg for borgerne, akkreditering og fælles nationale indikatorer.

Bureaukratisering versus afbureaukratisering ser vi som et centralt forhandlingsspil om kvalitetsreformen. I det følgende fremhæves de diskursive kampe, som er en del af dette forhandlingsspil.

Diskursive kampe

Som nævnt ligger den overordnede kamp i spændingsfeltet mellem regelforenkling og lettelse af det administrative arbejde i kommunerne.

"Bureaukratisering" fremstår i kvalitetsreformen som en tom betegnelse. Vi kan se, at vores respondenter fortrinsvis indholdsudfylder begrebet som værende synonymt med dokumentation. Vi mener også, at dokumentation er en generel almindelig opfattelse i daglig tale af begrebet bureaukratisering.

Ikke desto mindre udspiller der sig diskursive kampe rundt om begrebet, dels internt i kommunerne og dels mellem kommuner og centraladministration.

Respondenterne anerkender at kommunerne ikke har al deres dokumentation på plads. Så at kommunal dokumentationsbrist kan fremkalde central indgriben, er der en vis forståelse for blandt respondenterne. Vi ser derfor ikke kun en moddiskurs mod bureaukratisering, idet respondenterne udtrykker selvkritisk refleksion i den forbindelse. Men respondenterne fremhæver tydeligt det paradoksale i, at kvalitetsreformen taler om afbureaukratisering, samtidig med at der peges på en fornyet mængde detailstyring, som vil kræve øget dokumentation af kommunerne.

Respondenterne indholdsudfylder regeringens opfattelse af bureaukratisering, som det bureaukrati som kommunerne af egen kraft har opbygget og som forhindrer deres egne ledere i at have tid til ledelse og samtidig forhindrer gennemsigtighed for borgerne i den kommunale opgaveløsning.

Vi ser en kamp om definition på bureaukrati mellem de to niveauer, regering og kommuner.

En anden kamp handler om hvilket af de to niveauer der kender mest til det andet niveau og den udspiller sig blandt andet i forbindelse med italesættelsen af det kommunale dokumentationsbrist.

Kampen i afbureaukratiseringsdiskursen opstår omkring det paradoks, at regeringen taler om afbureaukratisering af det kommunale bureaukrati, mens respondenterne taler om behov for at reducere det bureaukrati, som ministerierne pålægger kommunerne. Vi ser det som et dialektisk forhold, hvor det er umuligt at udpege årsager og virkning.

Derved er der i princippet en hegemonisk diskurs om behovet for afbureaukratisering, men der er fuldstændig forskellig opfattelse af hvad der er årsag og virkning samt

hvilket bureaukrati, der egentlig er tale om. På den måde kan parterne umiddelbart tro, at de taler om det samme og på samme tid tale fuldstændig forbi hinanden. Det vil give nogle interessante kampe i spændingsfeltet mellem reformen og respondenterne.

Den sidste kamp vi vil fremhæve, udspiller sig i spændingsfeltet mellem tillid og kontrol, i forbindelse med regeringens styring af kommunerne. Denne kamp går igen som en grundlæggende faktor og vi har da også været inde på den før. Når den trækkes frem her, skyldes det, at respondenterne opfatter ministeriernes dokumentationskrav som et udtryk for manglende tillid til kommunernes måde at styre på.

I det lys er det særligt interessant, at respondenterne påpeger ministeriernes manglende kendskab til kommunernes styring. De argumenterer således for, at mistilliden er ubegrundet.

En respondent, som har været med i arbejdsgrupper i det forberedende kvalitetsreformarbejde, blev opmærksom på, at ministerierne ikke var klar over, hvordan kommunerne allerede for adskillige år siden har decentraliseret de faglige, økonomiske og personalemæssige ansvar ud til den enkelte institution. Samtidig havde ministerierne angiveligt et forfejlet billede af, hvordan kommunerne rent faktisk styrer deres decentrale enheder.

Reformdiskurs

Der er en diskursiv kamp om hvorvidt reformen defineres som "gammel vin på nye flasker" eller ses som udtryk for noget nyt.

Analysen af reformteksten viste at regeringen forsøger at italesætte kvalitetsreformen som en fornyelse og en samling af i alt 8 ambitiøse reformer, som alle skal fremtidssikre den danske velfærd.

Respondenterne giver på forskellig måde udtryk for en vis reformtræthed. På den ene side opfatter de kvalitetsreformen som endnu en i rækken af reformer, som ikke nødvendigvis får den store betydning. Og på den anden side udtrykker de frygt for, at reformens virkelige ærinde er at afskaffe det kommunale selvstyre og ser i stedet kvalitetsreformen som regeringens valgprogram op til et kommende valg.

Den måde kvalitetsreformen omtales på af vores respondenter gør, at den kan kategoriseres som en administrativ reform, som "mere af det samme" baseret på nyliberal tænkning og med NPM som styringsprincip. Der er dermed en klar sammenhæng med strukturreformen og helt tilbage til "med borgeren ved roret", som var en del af opstarten med regeringens moderniseringsprogram.

På den måde adskiller regeringen sig ikke fra respondenterne for kvalitetsreformen omtales også af regeringen selv som en del af en større "reform-pakke". Som der står i reformteksten:

*"Kvalitetsreformen indgår i den række af markante reformer, som regeringen har gennemført i de seneste år. En kommunalreform, som styrker kommunerne og regionerne. En velfærdsreform, der sikrer langsigtet holdbar økonomi og en fortsat høj beskæftigelse. En globaliseringsreform, som rustar det danske samfund til at klare en stadig stærkere international konkurrence."*⁴⁸

Der kan konstateres en vis skepsis fra vores respondenter i forhold til hvilken type reform kvalitetsreformen egentlig er. Der er derimod overensstemmelse mellem det respondenterne ser og det regeringen italesætter som sammenhængen fra tidligere tider.

Magtdiskurs

Definitionsretten afhænger af hvordan tomme eller flydende betegnere indholdsudfyldes og det dermed afgøres, hvilken diskurs der opnår retten til italesættelse. Med definitionsretten følger definitionsmagten og med denne magt følger implementeringen.

Det betyder, at når der opstår hegemoni mellem respondenternes italesættelse af centrale områder i kvalitetsreformen og regeringens italesættelse via reformteksten, kommer det til at få stor betydning, når/hvis regeringens intentioner skal omsættes til en praksisvirkelighed. Med andre ord, det er den hegemoniske diskurs der vinder i implementeringen.

Som beskrevet i de foregående afsnit i analysen, kan vi identificere utallige diskursive kampe – både internt i kvalitetsreformens tekst men også i interviews med vores respondenter. Disse kampe er tydeliggjort tidligere i opgaven og vi vil derfor blot henvise dertil.

Det vi vil trække frem i magtdiskursen her, er definitionsmagten og hegemoni.

Respondenterne har i denne kontekst definitionsmagten på deres side, fordi de ikke bliver modsagt af fx repræsentanter fra staten. På den måde vil det være respondenterne, der med deres udsagn om hvad regeringen i virkeligheden ville med kvalitetsreformen, står til troende og de bliver konstituerende for den sociale praksis der vil udfolde sig omkring kvalitetsreformen.

Når vi hører at respondenterne siger, at statens politikere siger, at kommunerne er blevet for stærke og for selvstændige og at regeringen dermed bliver trængt, fordi det bliver svært at gennemføre regeringens politik, bliver det i selv samme øjeblik det er sagt, fastlåst som en konstruktion af virkeligheden. Vi ser det som respondenternes hegemoniske diskurs vedrørende opgøret med det kommunale selvstyre og dermed et udtryk for den definitionsmagt, som de kommunale topchefer har i denne afhandling.

På den anden side står kvalitetsreformens tekst. Når de tomme betegnere fortsat er åbne for betydningstilskrivning eller diskurserne i reformteksten står i antagonistisk forhold

⁴⁸ Regeringen (2007): "Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service". Side 5.

til interview teksten, vil diskurserne ikke kunne fastlægges og derved vil der fortsat være åbent for at kunne italesætte hvilken social praksis, som vil udspringe af reformen.

Samlet konklusion

Vi havde en tese om at det kommunale selvstyre sættes under pres af kvalitetsreformen.

I problemformuleringen spurgte vi om hvilke mulighedsbetingelser kvalitetsreformen giver for den kommunale opgaveløsning og hvilket ledelses rum der skabes for kommunale topledere.

På baggrund af analyserne i afhandlingen, konkluderer vi følgende:

Det kommunale selvstyre

Vores tese om, at kvalitetsreformen vil medføre en forandring for kommunal ledelse ved at sætte det kommunale selvstyre under pres, er blevet bekræftet.

Det er tydeligt for os, at det kommunale selvstyre kan blive udsat for forandringer med meget vidtrækkende konsekvenser.

Diskursanalysen af kvalitetsreformens tekst viste, at det kommunale selvstyre stort set ikke italesættes i reformteksten. Reformens afsnit om "*stærkt lokalt selvstyre*"⁴⁹ skaber forventning om, at det handler om det kommunale selvstyre. Det gør det imidlertid ikke. Afsnittet handler om institutionsledernes ledelses rum.

Analysen af interviews viste hvordan vores respondenter italesætter deres forståelse af reformen. De lægger særlig vægt på reformens påvirkning af det kommunale selvstyre.

Respondenterne mener, at regeringens ikke-italesatte strategi går ud på i første omgang at udhule det kommunale selvstyre med henblik på at afskaffe det på lidt længere sigt. De ser kvalitetsreformens nationale standardisering og detailstyring af kommunerne, som et første skridt på vejen derhen.

Når vi skal vurdere kvalitetsreformens betydning for kommunal ledelse, har presset på det kommunale selvstyre stor betydning for ledere på alle niveauer fra kommunaldirektørniveau og nedefter. Det har betydning for mulighedsbetingelserne og for ledelsesrummet.

Mulighedsbetingelser

Mulighedsbetingelser for den kommunale opgaveløsning forstår vi som givne vilkår for løsning af de kommunale opgaver.

⁴⁹ Regeringen (2007): "*Bedre velfærd og større arbejdsglæde...*", side 114.

Analyserne viser, at mulighedsbetingelserne bliver påvirket af de 180 konkrete tiltag i reformen, som vil rammesætte den kommunale opgaveløsning og derudover ubetinget medfører øget bureaukrati i kommunerne.

Påvirkningen har indflydelse på ledernes frihed til at prioritere i kommunerne. Den står i modsætning til ledernes nuværende frihedsgrader indenfor mål- og rammestyring.

Vores respondenter peger på en række muligheder for at imødegå denne påvirkning. Nogle af de muligheder der peges på, har sammenhæng med en vis reformtræthed, der kan udmønte sig i dekobling og hykleri som modstrategi mod en udvikling, respondenterne ikke ønsker.

Da respondenterne i kraft af deres position er hovedaktører i en implementering af kvalitetsreformen, vil måden de omsætter reformen på, få afgørende indflydelse på den endelige iværksættelse. Derved får respondenterne direkte indflydelse på de fremtidige mulighedsbetingelser for den kommunale opgaveløsning og dermed for lederne.

Ledelsesrummet

Ledelsesrummet skabes i spændingsfeltet mellem regeringen og kommunerne, hvor kampen om ledelsesrummet udspiller sig.

Vi har via analyserne fået belyst vores tese om, at kvalitetsreformen som den aktuelt foreliggende, kan medføre at ledelsesrummet vil undergå store forandringer.

To respondenter definerer primært ledelsesrummet som svarende til det kommunale selvstyres råderum. En respondent refererer til eget ledelses rum som kommunaldirektør samt til institutionsleders ledelses rum. Således får vi nuanceret ledelsesrummet i analysen.

Kvalitetsreformens standardisering, detailstyring og bureaukratisering vil forandre ledelsesrummet, idet tiden og rummet til at lede begrænses når lederne vil skulle bruge endnu mere tid bag skrivebordet, frem for at være i direkte kontakt med medarbejderne. Det er et væsentligt problem for ledere i den offentlige sektor, som i forvejen er stærkt pressede på tid.

Derudover indebærer standardiseringen en ensartethed af kommunerne, som medfører en indgriben i respondenternes ledelses rum. Kommunaldirektørernes rolle vil derfor på sigt forandre sig i retning af professionelle embedsmænd, der fungerer som statens forlængede arm, med den hovedopgave at skulle sikre et landsdækkende ensartet serviceniveau.

Perspektivering

Kvalitetsreformens videre skæbne, er blevet stadig mere uvis under vores skriveproces op mod jul.

Efter folketingsvalget d. 13. november 2007 fortsatte den siddende regering, men med et mere spinkelt regeringsgrundlag. Kvalitetsreformen spillede en vigtig rolle i valgkampen, idet den blev trukket frem igen og igen som løsning på stort set alle problemer i den offentlige sektor.

I skrivende stund forhandler de politiske partier om kvalitetsreformen. Vi må derfor forvente, at den kan blive ændret i indholdsdelen, og vi kan for nuværende ikke vide om det politiske forhandlingsspil ender med, at den bliver krydsklippet, så den påtænkte sammenhængskraft forsvinder eller om den helt tages af bordet.

I afsnittet om erkendelsesinteressen henviste vi til artiklen: *"Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde"*. Kronikørerne skriver bl.a.:

"Vi var selv med til at skabe styringstænkningen i det offentlige. I dag ved vi, at det er gået over gevind" og "Hvem tror dog, at problemer, som set på Strandvænget i Nyborg, kan løses med mere papir og kontrol?"

Vi kan se i kvalitetsreformen, at det tror regeringen og vi vil erklære os enige i artiklens konklusion om, at kvalitetsreformen risikerer at blive tynd fernis, som skaller af efter kort brug. Vi mener ikke, at løsningen er at indføre mere kontrol i den offentlige sektor.

Tværtimod mener vi det vil give bagslag på den måde at udvise mistillid til offentligt ansatte. Det der skal til er tillid. Styringen af den offentlige sektor skal baseres på den sociale kapital som udgøres af ledere og medarbejdere.

I et større perspektiv har vi reflekteret over reformer. Vi undrer os over, at de i stadig stigende omfang bliver trukket frem som løsninger på meget grundlæggende problemer, især set i lyset af, at de rent faktisk sjældent har bidraget til løsninger af disse problemer.

Reformer er blevet et modeord, som skal signalere fornyelse, men den løbende strøm af reformer har skabt en reformtræthed og en generel forventning om, at det nok blot er mere af det samme. Det vil sige, at regeringen gør, som den plejer og kommunale ledere gør, som de plejer. Set med disse briller kommer kvalitetsreformen sandsynligvis ikke til at ændre noget grundlæggende.

Når vi fokuserer på nogle af de perspektiver, som er dukket op i kølvandet på denne afhandling, mener vi, at den danske model hvor arbejdsgiver og arbejdstager taler sig til rette uden indblanding fra regeringen, kommer under forandring. Trepartsdrøftelserne som er en del af kvalitetsreformen har lagt nogle spor ud, som tydeligt går i den retning.

Et andet perspektiv er hvorvidt vi bevæger os hen imod en todelt model, som kun består af staten og kommunerne. Regionernes manglende mulighed for skatteudskrivning vil

betyde deres langsomme død. Den manglende egenfinansiering amputerer deres råderum og mulighed for selvstændigt at prioritere opgaveløsningen. Regionerne er fuldstændig afhængige af regeringens beslutning om at bevilge økonomiske midler.

Et tredje perspektiv handler om påvirkningen af nærdemokratiet. Det kommunale selvstyre er helt unikt for Danmark, nærmest en grundlæggende forudsætning for nærdemokratiet. Hvis det kommunale selvstyre afskaffes og nærdemokratiet ikke samtidig skal lide et alvorligt knæk, skal der andre boller på suppen. En af respondenterne italesætter dette som et nybrud:

"Nybruddet er netværksdemokrati og vi skal dyrke det meget mere, vi skal sikre at netværkene er effektive og der er fremdrift i dem og at de er demokratiske. Det skal ikke være Tordenskjolds soldater, de samme gamle heste som deltager hver gang. Vi skal som offentlige chefer blive bedre til at designe processer, hvor både politikere og bruger/pårørende råd og brugerråd bliver involveret."

Vi har reflekteret over, hvordan man kan anskue en eventuel nedlæggelse af det kommunale selvstyre som en positiv forandring.

Set i et større perspektiv er Danmark i EU-sammenhæng nærmest at ligne med en provins i forhold til de større stater. I det lys kunne der dels være store samfundsøkonomiske gevinster at hente i Danmark ved at nedlægge såvel regioner som kommuner. Det vil betyde langt færre offentligt ansatte, færre niveauer, mindre bureaukrati, ligesom det vil minimere sektorielle problematikker, give større ensartethed og større gennemsækelighed i ydelserne til borgerne. Nærdemokratiet vil ikke nødvendigvis lide overlast derved.

Vi har også reflekteret over et delelement af det italesatte formål med reformen – at sætte brugeren i centrum.

Vores refleksioner relaterer sig til en tur i Skåne i efteråret 2007. I forbindelse med vores udlandsrapport, var vi i Skåne for at studere regionaliseringen her. Vi foretog 3 interviews med nogle topembedsmænd her og en af disse havde en væsentlig pointe, som gav anledning til at vores taget-for-givet-tænkning blev sat i spil. Hun fortalte, om alle de omorganiseringer den offentlige sektor i Sverige har undergået i de seneste årtier og hun stillede spørgsmålstejn ved dem alle, for som hun sagde:

"Vi har glemt det vigtigste fokus, nemlig borgerne, fordi vi har været så optagede af os selv og vores egne omstruktureringer og forretningsgange".

Den pointe kan vi genkende i Danmark, ikke mindst i kølvandet af den reformrække, der har været gennem de seneste årtier. Retorikken med at vi reformerer og foretager alle disse omorganiseringer for borgernes skyld er inciterende, den kender vi godt i kommunerne.

Samme retorik anvendes i kvalitetsreformen. Spørgsmålet er, om retorikken blot fungerer som indpakningspapir eller som en af vores danske respondenter sagde –

vinduespynt. Her overfor står, at det mange ansatte i kommunerne primært er optagede af, er egne arbejdsforhold. Og så kommer borgerne i anden række.

Hvis hovedpointen er, at reformer lanceres når det er på tide med en forandring, kan vi spørge: hvad er det egentlig skal forandres?

English Summary

In 2007 the Danish government introduced a so called quality reform which seems to solve most of the well known problems in the public sector. This reform is the basis of our analysis as we investigate conditions for public managers.

Danish governments has a age long lasting tradition for making political changes by introducing a certain formulated strategy which is often called a reform. This tradition is not a special Danish invention, but rather a common phenomenon in the Western world and most certainly in the EU.

This master paper investigates the latest of a row of reforms introduced by the current government in Denmark, the so called quality reform and the possible effects on local public autonomy in the Danish municipalities and their managers.

Our thesis is that the quality reform puts the local public governments under a lot of pressure as it moves essential decision making from the local public level to the central level, namely the government. One could ask what the purpose of the municipalities will be further on, if local decisions are overruled by central decisions. What is left to decide?

We take a close look at the quality reform via a discourse analysis of the written reform text. This means that we read the text on its surface for what it is and what it pronounces, without interpretation and without trying to read between the lines.

We find a lot of paradoxes in the text and these will be guiding us in the interviews when asking top leaders, who are some of the most important, key persons when – or if – the reform is to be implemented. We intend to point out the possible effects of the strategy of the government by our respondents.

One needs to know a little bit of the circumstances under which the quality reform was born:

As a forerunner of the quality reform, the current Danish government in 2006 implemented a major structural change, as the 271 municipalities ("kommuner") were minimized into 98 units, just as the former 14 counties ("amter") were abolished. As a new level in the public service 5 so called "regions" arised, in order to manage the health care system of the hospitals.

This structural change was called the structural reform.

The government introduced this reform as the first step in the strategy of securing quality in the public sector: "better service for less money." Simultaneously the government had carried out a tax stop, which means that the continuously rising taxes must not rise anymore for a period of time.

The quality reform was introduced in 2006 and was to be carried out in the fall of 2007, but the process was temporarily frozen, as an election on November the 13. came in the

way and stopped the planned process for a while. The current government won the election but with a rather minor parliamentary foundation and the quality reform is currently negotiated by the parties in the national parliament ("Folketinget").

This is why the further destiny of the quality reform at the moment is unknown.

Nevertheless, the quality reform is the expression of strategy of the governments for the public sector. The reform text offers a great number of solutions of a lot of the problems in the public sector, but at the same time a lot of paradoxes become obvious when reading the text. For example is a wish of reducing bureaucracy very often mentioned at the same time as a lot of bureaucratising demanding concrete initiatives are mentioned as solutions.

While asking our respondents, who were the chief executives of larger municipalities, about the effect of the quality reform it became more and more evident to us, that the reform could have serious impact of the future of the local governments, at least seen from their angle.

The solutions in the quality reform have at least two characteristics:

- The first one is, that most of the solutions demand standardizing, which means that the government would like to decide a national standard level of the quality of services altogether in the public sector, including the municipalities.
- The other one is, that other solutions in the reform text are very concrete and describe services right down to minor details.

A national standard described into minor details will eventually have some serious consequences for the local politicians and civil servants. One could actually ask, why not abolish them too, if their purpose is overruled by central decisions?

Litteraturliste

Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): *"Diskursive analysestrategier. Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann"*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne. København. ISBN 8770343136

Downs, A (1959): *"An economic theory of democracy"*. New York, Harper & Row.

Frølund Thomsen, Jens Peter (2005): *"Magt – en introduktion"*, Hans Reitzels Forlag. ISBN 8741202023

Goffmann, E (1971): *"The presentation of self in everyday life."* Harmondsworth, Pelican Books

Jørgensen, Marianne Winther og Louise Philips (1999): *"Diskursanalyse som teori og metode"*. Samfundslitteratur, Roskilde Universitetsforlag. 1. udgave. ISBN 87-7867-075-6

Klaudi Klausen, Kurt (2005): *"Skulle det være noget særligt – organisation og ledelse i det offentlige."*, Børsens Forlag A/S. 1. udgave, 6. oplag. ISBN 87-7553-850-4. ISBN-13: 978-87-7553-850-8

Kvale, Steinar (2003): *"Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview"*. Hans Reitzels Forlag. 9. oplag. ISBN 87-412-2816-2

Pedersen, Dorthe: *"Offentlig ledelse i managementstaten."*, Forlaget Samfundslitteratur, 1. udgave 2004, 2. oplag 2005. ISBN 87-593-1002-2

Shafritz, Jay M., Ott, Steven J., Jang, Young Suk (2005): *"Classics of organization theory"*, Wadsworth. 6. udgave. ISBN 0-534-63156-8

Publikationer, artikler m.v.

Dahler-Larsen, Peter, ph.d., professor i evaluering ved institut for Statskundskab, SDU (2007): *"Analyse af kvalitetsreformen"*, Dagbladet Politiken d. 9. december 2007.

Borum, Finn (1998): *"Det kvalitative interview som metode til organisationsanalyse"*. MPA Metodekompendium, hold 2006.

Gjørup, Jes, Hjortdal, Henrik, Jensen, Tommy, Lerborg, Leon, Nielsen, Claus, Refslund, Niels, Suppli, Jakob og Winkel, Jasper Steen.: *"Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde"*. Kronik i Politiken 29. marts 2007.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (juni 2004): *"Aftale om Strukturreformen"*.

Rennison, Betina, W (2003): "*Offentlig ledelse i tekst, tal og tale – en konstitutionskamp i tid og rum.*" Ph.d.-afhandling, Handelshøjskolen i København. Samfundslitteratur. Kapitel 2 fra afhandlingen: "*Metarefleksion – optakt til semantikanalysen*",

Regeringen (2007): "*Bedre velfærd og større arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige service*", Publikation, august 2007. Schultz Information samt via hjemmesiden: www.kvalitetsreform.dk. ISBN 987-87-786-2261-7

Regeringen (2002): "*Med borgeren ved roret – program for modernisering af den offentlige sektor*", Publikation, maj 2002. Schultz Information ISBN 87-7856-498-0

Skov, Christoffer Boserup (2006): "*LEAN løgner*". Artikel i kommunikationsforum. <http://www.kommunikationsforum.dk/default.asp?articleid=12383>

Pedersen, Dorte (2007): "*Undgå det pæreformede bureaukrati*". Artikel i HK fagbladet Administrativ debat i 2007.

Bilag 1

Spørgeguide

Start med præsentation af gruppen

- Formålet med interview
- Primære indhold af interview
- Lov til lydoptagelse? – og på hvilke vilkår
- Se opgaven siden hen?
- Afklare hvor meget tid vi har...

Reformerne

Vi ser en sammenhæng – en røde tråd – mellem regeringens moderniseringsprogram og strukturreformen og nu kvalitetsreformen.

Vi ser kvalitetsreformen som et udtryk for meta-styring.
Hvad tænker du om det?

Vi ser også kvalitetsreformen som en konsekvens af omfattende decentralisering i den offentlige sektor.
Hvad tænker du om det?

Hvad har det betydet for dit fokus? (som topleder?)

(Er kvalitetsreformen efter din mening gammel vin på nye flasker, som nogle kritikere har sagt? Eller hvor er den "gammel" og hvor "ny"?)

**Lokalt selvstyre (kommunalt selvstyre)*

Kvalitetsreformens hovedvægt ligger på styring af den offentlige sektor ved hjælp af mange forskellige styringsværktøjer – f.eks. kvalitetsstandarder, akkreditering, og samtidig står der at der skal lægges vægt på og være fuld metodefrihed – vi synes der er et paradoks.

Hvad er din mening?

Paradoks? : nationale målepunkter-parametre >< lokalt selvstyre
Hvad er din mening?

Hvilken betydning tillægger du paradokset mellem frihed og styring?

Hvad tænker du om kvalitetsreformen i forhold til dit ledelses rum? (obs. positionering)

Bureaukrati (Borger)diskurs

Vi læser en borgerrettigheds-diskurs i kvalitetsreformen og at brugerne skal være i centrum.

Der oprettes med kvalitetsreformen en hel del nye instanser; patientombudsmand, kommunale borgerrådgivere, servicetelefon, patientrettighedspakke, "Min Side" osv. osv.

Vi ser disse tiltag som en slags institutionalisering af borger-retligheds-diskursen.

Men vi ser også et paradoks i at der på den ene side opbygges bureaukrati og på den anden side samtidig tales om afbureaukratisering.

*Hvad tænker du om det?

(Og hvordan forholder du dig til dette?)

Og hvordan passer disse tidskrævende opgaver sammen med de rekrutteringsvanskeligheder det offentlige har nu? (mangel på hænder – færre ressourcer).

NPM diskurs

Vi læser kvalitetsreformen som fuld af mere NPM – som også er bureaukrati-opbyggende og dokumentationskrævende. En artikel i Politiken for et stykke tid siden hed: "undskyld os, thi vi vidste ikke hvad vi gjorde" sætter spørgsmålstejn ved om det hele ikke er ved at gå for vidt.

*Ser du noget tegn til at noget er ved at vende?

Er der overhovedet en debat kørende – eller "døde" den efter artiklen?

(Skal noget nedtones – og skal noget dyrkes mere?)

(Hvad skal der efter din mening gøres? Hvad mangler i debatten?)

Med Henrik Kolinds artikel: "Færre mål" sættes der spørgsmålstejn ved omfanget af bureaukratiet – færre indikatorer.

*Ser du noget tegn i kvalitetsreformen til at noget er ved at vende?

Ledelsesdiskurs

(Vi har ikke kunnet definere et klart ledelsesrum via kvalitetsreformen)

En del af kvalitetsreformen omtales som en ledelsesreform. Der fokuseres på at skabe et klart ledelsesrum.

Hvad tænker du om det?

*Hvad forstår du ved et klart ledelsesrum?

Vi ser et opgør med de fagprofessionelle ledere.

Kvalitetsreformens ledelsesdiskurs institutionaliserer god ledelse ved at pege på lederuddannelser – dette udfordrer vi – producerer uddannelse god ledelse?

*Hvilke udfordringer kan du se ved dette? Hvad kommer det til at betyde?

Innovation

En sidste diskurs handler om innovation. Et fokus på nytænkning og kreativitet. Vi ser et paradoks i kvalitetsreformen mellem kravet om kreativitet og fokus på ensartethed, akkreditering og standarder? Hvad tænker du?

Vi ser to barrierer ift. at arbejde innovativt: den ene er begrænset udsyn – den anden er begrænset tid. Når en hel forvaltning arbejder fokuseret med bestemte styringsværktøjer, der kræver omfattende målinger/bureaukrati, er risikoen at man enten kun ser det der ligger lige foran en eller at der ikke er tid til andet.

*Hvor ser du udfordringen i at skulle arbejde innovativt som offentlig topleder når forvaltningen har et specifikt udsyn og begrænset tid?

*Hvorfra/hvem er det så der skal være nytænkende og ”skæve” og prøve noget af? I hvilket billede/rationale kommer der i fremtiden til at skabes nyt?

Afslutningsvis

*Vi synes at kvalitetsreformen handler om meget andet end kvalitet.

Hvad er kvalitetsreformen – en styringsteknologi – et policydokument – en hensigtserklæring – et valgprogram – eller hvad mener du? (Kan du give den, efter din mening, en anden mere præcis betegnelse?)

Hvilke muligheder og barrierer give det dig samlet set som topleder?

Og hvordan håndterer du disse forskellige krydspres og paradokser?

*Hvilke fremtidige scenarier ser du? – hvad kommer der efter kvalitetsreformen?

Bilag 2

Diskurs

Diskurser	konstitutive begreber – plusord med konfliktpotentiale	Paradokser	Institutionali- serede diskurser og værktøjer
Kvalitet	Hurtige forløb Kvalitetsløft Stærk sammenhængskraft Moderne og tidssvarende god behandling i rette tid Klar besked ved mistanke om kræft, sikkerhed i medicinering skal forbedres	Hurtige forløb -faglig kvalitet, Brugeroplevet kvalitet – faglig kvalitet, Moderne og tidssvarende	
Ledelse	Kompetente ledere, synlige og professionelle. Klart ledelsesrum Strategisk ledelse	Klart ledelsesrum – bestyrelsesindflydelse/ medarbejderindflydelse, Udstrakt frihed – detailstyring Strategisk ledelse – driftsledelse	
Velfærd	Bedre velfærd	Bedre velfærd – færre hænder Flere pensionister – færre unge	
Afbureau- kratisering	Kerneopgaver, offentliggørelse, klare forventninger forenkle regulering,	Afbureaukratisering - dokumentation mere tid til omsorg – øgede dokumentationskrav, forenkling og afbureaukratisering – fælles indikatorer og benchmarking.	
Borger/ bruger	god livskvalitet Stigende forventninger om kvalitet Brugerne i centrum	Fælles ansvar – (individuelle) rettigheder og forventninger, Frit valg – men fast læge på plh, Borger – bruger	Patientombuds mand, kommunale borgerrådgivere Døgnåben servicetelefon, servicebevis

		Undgå at brugerne fratages ansvaret for eget liv: paradoks = borgerrettighedsbegreb blandes sammen. med brugerbegreb	forebyggelses- kommission, patientrettig- heds-pakke, "Min Side", et nyt patientklage- system, forældreaftale, rettigheds- versigt til ældre og pårørende
(medarbej- dere) Arbejds- miljø	fleksibel opgavevaretagelse tværfaglighed udenlandsk arbejdskraft flere mænd Bred forankring Arbejdsglæde Udviklingsmuligheder bred inddragelse af medarbejdere høj faglighed rekruttering og fastholdelse	Udviklingsmuligheder – mangel på arbejdskraft Specialisering – generalisten	balancepris udvikling af nye arbejdsmetoder Nye arbejdsformer
Styrings- diskurs: lokalt selvstyre	God decentral styring større ansvar lokalt, større frihed til at tænke nyt og til at vælge hvordan mål nås, Fuld metodefrihed Bæredygtige kommuner god ressourceudnyttelse,	Bæredygtighed – nærhed, fuld metodefrihed – bedste praksis, Metodefrihed - målstyring	
Styrings- diskurs: Meta- styring /central styring	snærende og stive regler, Øget decentralisering, mere regulering medfører mere administrativt arbejde, mål – og indholdsbeskrivelse	Øget decentralisering – stærk central styring/detailstyring	Forældrebetalte madordninger, regeringen vil give afgrænsningen af de offentlige tilbud et regelmæssigt servicetjek, 24- timers digital service, Kodeks for forventnings- afstemning

Styrings- diskurs: NPM styring	Konkurrence dygtighed Incitamentsstyring kvalitetskontrakter stærk konkurrence god konkurrenceevne øget offentlig/privat samarbejde øget frihed klar ansvarsfordeling sammenligning viden om bedste praksis ensartet høj kvalitet lige og ulige konkurrencevilkår mål, rammer og dokumentation frem for detailstyring pengene følger borgeren	Ensartet høj kvalitet(akkreditering) – fuld metodefrihed mål, rammer og dokumentation frem for detailstyring pengene følger borgeren – afbureaukratisering <i>det hele i ve. + hø. kolonne øger bureaukratiet/dokumentati onen</i>	Klare kvalitetsstandar der, brugertilfredshe dsundersøgelser akkreditering, kvalitets- ambassadører, lederuddannelse resultatløn resultatkontrak- ter, nationale kvalitetsstandar der, BUM- modeller, udbudsråd, fælles indikatorer, <i>Bestemte metoder, måder – rammesættende for ageren – bestemte styringsteknolo gier</i> <i>Taler imod lokalt selvstyre/frihed</i>
innovation	Udvikling dynamisk Fornyelse nytænkning og kreativitet moderne og bæredygtige IT kan frigøre tid Digital udbygning	Kreativitet og nytænkning – standarder og akkreditering	Robotteknologi, Kvalitetsfond, bedste praksis
Økonomi	Holdbar økonomi målrettede investeringer bedst og billigst Investering i uddannelse, strukturer, bygninger, teknologi,	Bedst og billigst, holdbar økonomi – investering i bygninger, investeringer i uddannelse osv. <i>K. lægger op til en masse investeringer/noget der koster - økonomi fylder meget lidt</i>	

Bilag 3

Paradokser interviews

Kommunale selvstyre	Landspolitik >< lokalpolitik Embedsmandsrollen >< politikerrollen Ministerier >< øverste administrative niveau i kommunerne National standard >< lokal nærhed/styring Skatteudskrivning >< lokale budgetter Obligatorisk (national) lederuddannelse >< institutionsledernes uddannelse
Styring	Detailstyring >< mål- og rammestyring/output (hvordan?) >< hvorfor/hvad?) Rolleskift for topembedsmænd=> angelsaksisk model Metastyring + NPM værktøjer
Dokumentation	Akkreditering >< selvevaluering Kontrol >< læring National >< lokal Bureaukrati >< afbureaukratisering Indikatorer – flere >< færre Dokumentationsbrist >< central indgriben
Udvikling	Bottum up >< top-down Professionalisering af ledelse – uddannelse + ansvar/kodeks
Magt	Forhandlingsspil om reformen? > outcome? Kamp om dagsordenen Sektorministeriel kamp >< genindfør indenrigsministeriets rolle som koordinator Kamp om styringsværktøjer > kommuner/regering Lokalpolitisk kamp >< centralpolitikere
Reform	Mere af det samme Nyliberal tænkning + velfærd Brud – ikke brud Nybrud – netværksdemokrati Mangler ministerierne en reformering?
Ledelses rum	Øget albuerum >< minus lokalt ledelses rum Dialog Kodeks Design processer Uddannelse Strukturel afklaring Administrativt setup Indholdsudfyldning af ”klart ledelsesrum”
Økonomi	Mere for de samme penge Puljer og bøvl
Fremtidsscenarier	2-delt stat (stat og kommuner, minus regioner)
Medarbejderne	Dovne >< arbejdsglæde