

1	<u>INDLEDNING:</u>	3
1.1	PROBLEMSTILLING OG PROBLEMFORMULERING:	7
2	<u>ANALYSESTRATEGISKE OVERVEJELSER:</u>	9
2.1	IAGTTAGELSESPPOSITION:	9
2.2	TEORETISKE OVERVEJELSER	10
2.3	EMPIRI	10
2.4	ANALYSESTRATEGISKE OVERVEJELSER VED ANVENDELSEN AF NIKLAS LUHMANN	12
2.5	ANALYSESTRATEGISKE OVERVEJELSER VED ANVENDELSEN AF ERNESTO LACLAU	12
3	<u>TEORI</u>	13
3.1	BESVARELSE AF 1. SPØRGSMÅL	14
3.1.1	UDDYBENDE OM NIKLAS LUHMANN'S SEMANTISKE ANALYSE	14
3.1.1.1	Semantik	14
3.1.1.2	Mening	15
3.1.1.3	Begreb	15
3.2	BESVARELSE AF 2. SPØRGSMÅL	16
3.2.1	UDDYBENDE OM ERNESTO LACLAUS DISKURSTEORI	17
3.2.1.1	Diskursteorien	17
3.2.1.2	Kritikpunkter	21
3.3	INTRODUKTION TIL NEW PUBLIC MANAGEMENT	21
4	<u>REFLEKSIVE OVERVEJELSER</u>	22
4.1	ANALYSESTRATEGISKE REFLEKSIONER	22
4.2	ANALYSETEKNISKE REFLEKSIONER	23
4.2.1	GYLDIGHED	23
4.2.2	KILDEKRITIK	24
5	<u>ANALYSE:</u>	26
5.1	BESVARELSE AF FØRSTE SPØRGSMÅL:	26
5.1.1	PERIODEN FRA START 1980'ERNE OG FREM TIL ÅRTUSINDSKIFTET	26
5.1.1.1	Semantikken i den private sektor	26
5.1.1.2	Semantikken i den offentlige sektor	27
5.1.1.3	Ændringer i skellet mellem offentlig og privat ledelse	29
5.1.1.4	Forandringer i skellet som følge af New Public Management	30
5.1.1.5	Konsekvenser som følge af ændringer i skellet mellem offentlig og privat ledelse	33
5.1.1.6	Fortsatte forskelle mellem offentlig og privat ledelse	37
5.1.1.7	Opsummering	38
5.1.2	PERIODEN FRA ÅRTUSINDSKIFTET OG FREM TIL I DAG	39
5.1.2.1	Ledelse som fast ideal	39
5.1.2.2	Nye ændringer i skellet mellem offentlig og privat ledelse	40
5.1.2.3	Tilpasning af New Public Management	44
5.1.2.4	Nye udfordringer for offentlig og privat ledelse	46
5.1.2.5	Fortsatte forskelle mellem offentlig og privat ledelse	48
5.1.2.6	Opsummering	52
5.2	BESVARELSE AF ANDET SPØRGSMÅL:	53

5.2.1	TÆNKETANKEN PUBLIC GOVERNANCES ITALESÆTTELSE AF LEDELSE I DEN OFFENTLIGE SEKTOR	53
5.2.1.1	Historisk baggrund – hvor lang tid har organisationen beskæftiget sig med offentlig ledelse	54
5.2.1.2	Sammensætning – hvem sidder i tænketanken	54
5.2.1.3	Særlige kendetegn ved den danske ledelsestradition i den offentlige sektor	54
5.2.1.4	Særlige kendetegn ved den offentlige ledelsesopgave	55
5.2.1.5	Særlige værdier i den offentlige sektor	56
5.2.1.6	Ændrede betingelser for ledelse i den offentlige sektor	57
5.2.1.7	Tænketanken Public Governances syv anbefalinger for ledelse i den offentlige sektor:	58
5.2.1.8	Opsummering	60
5.2.2	FORUM FOR OFFENTLIG TOPLEDELSES ITALESÆTTELSE AF LEDELSE I DEN OFFENTLIGE SEKTOR:	61
5.2.2.1	Historisk baggrund – hvor lang tid har organisationen beskæftiget sig med offentlig ledelse	61
5.2.2.2	Sammensætning – hvem sidder i forummet	61
5.2.2.3	Særlige kendetegn ved den danske ledelsestradition i den offentlige sektor	61
5.2.2.4	Særlige kendetegn ved den offentlige ledelsesopgave	62
5.2.2.5	Særlige værdier i den offentlige sektor	64
5.2.2.6	Ændrede betingelser for ledelse i den offentlige sektor	65
5.2.2.7	Forum for Offentlig Topledelses ni kodeks for ledelse i den offentlige sektor.	66
5.2.2.8	Opsummering	68
5.2.3	SAMLET OPSUMMERING PÅ ANDEN ANALYSEDEL	69

6 FRA ANALYSE TIL KONKLUSION – REFLEKSIVE OVERVEJELSER OM BETINGELSERNE FOR LEDELSE I DEN OFFENTLIGE SEKTOR **70**

7 KONKLUSION **75**

8 PERSPEKTIVERING **76**

9 LITTERATURLISTE **77**

9.1	BØGER OG VIDENSKABELIGE ARTIKLER	77
9.2	PUBLIKATIONER:	80
9.3	AVISARTIKLER FRA DANSKE DAGBLADE OG ØVRIGE KILDEHENVISNINGER:	80
9.4	BILAG 1 (INTERVIEW MED LARS KIRDAN, DIVISIONSDIREKTØR I SAS INSTITUTE)	81

1 Indledning:

Der har altid været udøvet ledelse i Danmark, og der har i over 100 år været skrevet og forsket i hvordan ledelse praktiseres (Rennison, 2003). Ledelse er dog indenfor de sidste 25 år særligt blevet sat på dagsordenen i Danmark og betragtes i dag blandt mange iagttagere som midlet hvormed organisationer – private som offentlige – kan håndtere den stigende mængde af udfordringer og forandringer, de vedvarende bliver mødt med.

Der er således både indenfor det offentlige og private kommet fokus på ledelse, ledelse er blevet alment kendt som værende et selvstændiggjort professionaliseret felt (Mogensen, 2000). Der forskes og skrives således om ledelse som aldrig før og der er enighed om, at ledelse har stor betydning for opgaveløsningen - både i den private og offentlige sektor. Finansministeriet skriver således: *”Ledelse er et afgørende parameter for enhver organisations succes, uanset om der er tale om en privat virksomhed eller en offentlig organisation”* (Finansministeriet, 2001).

Der er store forventninger til de muligheder ledelse giver gennem dets ”helbredende” og problemløsende evner. Ledelse indebærer mange roller for lederne, og det tildeles stor betydning i både offentlige og private organisationer. Derfor forventes blandt andet, at ledelsen både er resultatorienteret, har gode menneskekundskaber, tænker strategisk, formidler en vision, har gode kommunikationsevner, kan samarbejde etc. (Klausen og Pedersen, 2004).

Men hvad er ledelse egentlig? Det er der rigtig mange definitioner på med forskellige fokusområder. Når man åbner ledelsesbegrebet op, ses det blandt andet, at der tales forskelligt om ledelse i henholdsvis det offentlige og i det private. Der er i den forbindelse mange forskellige meninger og forestillinger om, hvordan tingene forholder sig. En typisk forestilling er for eksempel, at den private sektor ledes med henblik på at skaffe økonomiske resultater, hvorimod der ofte bliver set anderledes på ledelse i den offentlige sektor, da den offentlige sektor ofte ledes med henblik på at skaffe sociale resultater (Parston og Cole, 2006). Der kan argumenteres for, at det er den private leders ypperste mål, at skabe gode tal på bundlinjen og skabe vækst i virksomheden, mens det for den offentlige leder handler om, at skabe gode sociale resultater til gavn for borgerne. Men gør denne forskel, at offentlig og privat ledelse er noget forskelligt? Man kan på den ene side argumentere for, at målene for

hvilke ting man skal arbejde hen imod, på en række områder er forskellige i den offentlige sektor, sammenlignet med den private sektor, og der dermed også praktiseres en anden form for ledelse i den offentlige sektor. På den anden side kan der argumenteres for, at selvom målene er forskellige, så er der sket så mange forandringer i den offentlige sektor, at man kan italesætte offentlig og privat ledelse som værende ens.

Der kan således identificeres to retninger i forståelsen af offentlig og privat ledelse. En retning, der lægger vægt på, at offentlig ledelse er noget unikt og der dermed kan tales om et særligt offentligt ledelsesbegreb, hvor ledelse ikke er det samme som ledelse i det private. Den anden retning har en mere generisk opfattelse af ledelse og peger på, at der er sket ændringer i den måde, hvormed der udøves ledelse i den offentlige sektor, så ledelse må betragtes som ledelse og det er ikke længere relevant, at tale om forskellig ledelse i den private og offentlige sektor.

De politiske meldinger ændres løbende, og skiftende krav er derfor et grundvilkår for den særegne offentlige ledelse (Finansministeriet, 2001). Den kompleksitet, der er forbundet med offentlig ledelse, beskrives også med udgangspunkt i den flerdimensionelle bundlinie. Offentlig ledelse skal både tage højde for den økonomiske bundlinie, den sociale bundlinie, den miljømæssige bundlinie, den demokratiske bundlinie osv., hvilket i højere grad er et politisk krav i den offentlige sektor. I den private sektor, tales der også om den flerdimensionelle bundlinie, men det finder dog kun sted, så længe der også er et overvejende økonomisk incitament til stede (Melander, 2008). Der kan således identificeres flere områder, hvor det særlige offentlige ledelsesbegreb skiller sig ud ledelse i den private sektor.¹

Udover at tale om det særlige offentlige ledelsesbegreb, er det relevant at se på de ændringer, der er sket i den måde der praktiseres ledelse i den offentlige sektor. En retning peger på, at selvom opgaveløsningen i den offentlige sektor er unik, i forhold til den private sektor, så er skellet mellem offentlig og privat ledelse blevet mindre og vil måske på sigt blive udvandet. Der stilles i dag en lang række krav til de offentlige ledere, omkring målstyring, økonomi etc. Disse faktorer var tidligere primært forbeholdt private virksomheder, hvor ledere er underlagt ejernes krav om, at skabe økonomiske resultater og drive virksomheden økonomisk rentabelt med fokus på vækst (Melander, 2008).

¹ De præsenterede eksempler er blot et udsnit, og har til formål, at skitsere nogle af de argumenter, som diskussionen mellem offentlig og privat ledelse tager udgangspunkt i.

For at undersøge hvilke faktorer der gør sig gældende i denne udvikling, er det relevant at se på udviklingen gennem de seneste årtier. I denne periode har offentlige organisationer været under store forandringer og moderniseringer (Kettl, 2007). En lang række af disse forandringer og moderniseringer falder ind under betegnelsen New Public Management (NPM), som repræsenterer et nyt syn på offentlig styring og ledelse ud fra en traditionel økonomisk logik. (Melander, 2008). Den offentlige sektor manglede i start 1980'erne værktøjer til at styre de offentlige budgetter, og der var samtidig en utilstrækkelig servicekvalitet og performance i den offentlige sektor. Der blev som følge af dette introduceret en lang række styringsteknologier², der tog udgangspunkt i ledelse (Greve, 2002).

Det var et af hovedelementerne, at forandringer i den offentlige sektor skulle tage udgangspunkt i en introduktion af styringsværktøjer, med inspiration fra den private sektor. Men samtidig skulle man forsøge, at få ledere fra det private erhvervsliv ind i den offentlige sektor, da ledere fra den private sektor gennem deres mere markedsorienterede tilgang til ledelse, også ville kunne gøre den offentlige sektor mere effektiv (Melander, 2008).

Introduktion af NPM har også medført negative reaktioner, hvilket er blevet mere synligt de senere år. Den kritiske tilgang peger på, at styringsværktøjer har medført en række utilsigtede konsekvenser, hvor kontrol i værste fald har fortrængt lederskabet. De rationelle styringsformer stjæler ledernes opmærksomhed og fokus rettes primært mod det, som udadtil kan måles, vejes og legitimeres. Dette er til skade for de formål, som de rettelig skulle tilgodese: kvalitetsudvikling, personalestyring, brugerorientering og performanceforbedringer (Melander, 2008)

Der kan argumenteres for, at det kan være svært at få denne NPM tankegangen til at passe sammen med den traditionelle bløde danske ledelsestradition. Det kan også diskuteres, hvorvidt NPM egner sig til værdiproduktion, i den form den offentlige sektor er bygget op.

² Eksempler på styringsteknologier kan være: regelstyring, planstyring, decentral økonomistyring, værdistyring, kvalitetsstyring, projektstyring, bestiller-udfører-modeller, benchmarking, miljøstyring, det sociale indeks og udlicitering (Thygesen i Pedersen, 2007)

Som jeg har været inde på, står den offentlige sektor over for en række udfordringer om, hvordan ledelse skal praktiseres i den offentlige sektor. Man kan diskutere, hvordan skellet mellem ledelse i den private og offentlige sektor har ændret sig over tid, som følge af de ændringer den offentlige sektor har været gennem, efter der er introduceret NPM.

Det er tydeligt, at der er stor forskel på de udfordringer, den offentlige sektor står over for i dag, sammenlignet med for godt 25 år siden. I dag fylder ledelse meget og der er fokus på de ledelsesmæssige udfordringer. En væsentlig forskel fra tidligere er, at flere private virksomheder interesserer sig for, hvordan offentlig ledelse praktiseres.

I 1980'erne blev der første gang gennemført udlicitering af opgaver for den offentlige sektor. Dengang var udgangspunktet, at private virksomheder kunne byde på opgaver for den offentlige sektor, hvorefter opgaven blev styret ud fra private markedsøkonomiske ledelsesprincipper, mens målsætninger og kvalitetskrav blev nedfældet i en kontrakt, der var defineret af den offentlige sektor (Andersen, 1996). Udgangspunktet for udlicitering var, at den private virksomhed skulle løse opgaven, som en hvilken som helst anden opgave virksomheden udførte. Udlicitering anvendes stadig i stort omfang i den offentlige sektor. Særligt i takt med den teknologiske udvikling, er der en tendens til, at den offentlige sektor har svært ved at løse opgaver der kræver specifikke kompetencer. Disse opgaver løses med hjælp fra private virksomheder, der har særlige kompetencer inden for specifikke fagområder, såsom IT etc.

Den offentlige sektor er blevet et stort marked for private virksomheder. En interessant tendens, som følge af den udvikling, er, at private virksomheder i større omfang interesserer sig for, hvordan den offentlige sektor praktiserer ledelse. En række private konsulentfirmaer har således udgivet artikler og rapporter om offentlig ledelse. Disse bidrag, til diskussion om offentlig ledelse, er udtryk for, at den offentlige sektor har gennemgået en stor udvikling gennem de seneste godt 25 år, hvor spændingsfeltet mellem offentlig og privat også har ændret sig markant.

Denne indledende diskussion omkring ledelse i den offentlige sektor viser, at der er mange forskellige meninger om, hvordan den ledelse i den offentlige sektor vil udvikle sig i årene fremover. Jeg finder denne diskussion interessant, der er, som beskrevet, en række faktorer af historisk karakter, der gør offentlig ledelse til en unik genstand, som er karakteriseret af

normer og værdier. Disse faktorer er de senere år blevet udfordret af en række nye initiativer og tendenser, som stiller den offentlige sektor over for en række udfordringer.

Offentlig ledelse er et bredt felt, der kan iagttages fra mange forskellige perspektiver. Formålet med dette speciale er at undersøge en del af dette felt, hvilket leder til problemformulering for projektet:

1.1 Problemstilling og problemformulering:

I lyset af indledningen er den overordnede interesse med dette projekt at undersøge: *"Hvordan fremstår betingelserne for ledelse i den offentlige sektor i dag?"*. Denne undersøgelse tager udgangspunkt i to spørgsmål. Den ene analyse skal undersøge skellet mellem offentlig og privat ledelse med fokus på NPM. I denne problematik lægger der ikke blot en interesse i at undersøge, hvordan skellet ser ud i dag. Jeg ønsker også at belyse, hvordan skellet mellem offentlig og privat ledelse har udviklet sig over de sidste godt 25 år, som følge af, at der er introduceret NPM. Den anden analyse tager udgangspunkt i en nutidig periode, da jeg ønsker at undersøge, hvordan offentlig ledelse italesættes af en privat og offentlig organisation. I denne analyse vil jeg belyse, hvordan to organisationer, der begge beskæftiger sig med offentlig ledelse, italesætter offentlig ledelse ud fra deres udgangspunkt som privat og offentlig organisation.

Specialet følger derfor to spor: et diakront og et synkront. Det diakrone er en semantisk, historisk ledelsesanalyse af skellet mellem offentlig og privat ledelse fra start 1980'erne og frem til dag. Jeg skitserer udviklingen af skellet mellem offentlig og privat ledelse, fra der først blev introduceret NPM og frem til i dag. Med den synkrone analyse lægger jeg et snit i slutningen af den semantiske analyse. Her iagttager jeg, med udgangspunkt i Ernesto Laclau's diskursteorier, hvordan offentlig ledelse italesættes, hvilket vil blive belyst gennem en analyse af en offentlig og privat organisations italesættelse af offentlig ledelse. Jeg vil i det følgende præsentere og uddybe de to underspørgsmål, der danner rammen om analysen:

Det første spørgsmål lyder således:

1. Hvordan påvirkes skellet mellem offentlig og privat ledelse af, at der introduceres NPM?

Det første spørgsmål ønskes besvaret gennem en semantisk historisk analyse, hvor genstanden er skellet mellem offentlig og privat ledelse gennem en periode fra start 1980'erne³ og frem til i dag, med fokus på, hvordan offentlig ledelse påvirkes af, at der introduceres NPM i den offentlige sektor. Den semantiske analyse former ledeforskellen kondenseret mening/mening. Jeg vil således undersøge, hvordan mening omkring skellet mellem offentlig og privat ledelse kondenseres i semantiske former, der skaber et begrebsreservoir for kommunikation. I den forbindelse iagttager jeg forskeres, journalisters, politikeres, lederes og konsulenteres iagttagelser af skellet mellem offentlig og privat ledelse med fokus på NPM, i perioden fra start 1980'erne og frem til i dag.

Ud fra de resultater jeg kommer frem til i den semantiske ledelsesanalyse, vil jeg i næste analyse undersøge, hvordan offentlig ledelse italesættes af en offentlig og privat organisation gennem en nutidig undersøgelse.

Dette leder frem til næste spørgsmål:

2. Hvordan italesættes offentlig ledelse af en privat og offentlig organisation?

Ud fra Ernesto Laclaus diskursteori vil jeg i denne analyse belyse, hvordan offentlig ledelse italesættes gennem to organisationer, der hver især beskæftiger sig med offentlig ledelse, men med hvert sit udgangspunkt, da den ene organisation repræsenterer en privat organisation, mens den anden organisation repræsenterer en offentlig organisation. Formålet er at undersøge den hegemoniske kamp om fiksering af mening, inden for feltet offentlig ledelse. Jeg vil således iagttage, hvordan den private organisation, SAS Institute⁴, gennem tænketanken Public Governance, italesætter offentlig ledelse. Deres opfattelse af offentlig ledelse skal sættes i forhold til den offentlige organisation, Forum for Offentlig Topledeelse⁵, der gennem deres bog "Kodeks for god offentlig topledeelse" kommer med deres bud på, hvordan offentlig ledelse bør praktiseres i Danmark. Fokus i denne analyse er rettet mod, hvordan de to organisationer iagttager offentlige ledelse, og hvordan de forsøger at påvirke ledelsesbegrebet. Jeg har i forbindelse med denne analyse valgt fem emner ud omkring offentlig ledelse, som vil blive analyseret i to separate analyser. Formålet med analysen er at

³ Med start 1980'erne henvises til de finanspolitiske ændringer der skete i denne periode, primært introduktion af moderniseringsprogrammet.

⁴ SAS Institute er en software virksomhed, der beskæftiger sig med konsulent-ydelser inden for den private og offentlige sektor. Tænketanken Public Governance administreres og faciliteres af SAS Institute.

⁵ Forum for Offentlig Topledeelse er et fælles ledelsesprojekt for topledere på tværs af den offentlige sektor i Danmark, som er igangsat af KL, Danske Regioner og Finansministeriet.

skabe et overblik over hvilken logik, der ligger bag den mening, der forsøges sedimenteret af de to organisationer. Jeg vil på baggrund af dette etablere en forståelse for hvilke ækvivalenskæder, der bliver skabt omkring begreberne. Analysen skal således forsøge at svare på, hvilken betydning de to organisationer lægger i begrebet offentlig ledelse.

2 Analysestrategiske overvejelser:

Ved besvarelsen af den valgte problemstilling er der foretaget en række analysestrategiske valg, der har indvirkning på opgavens udformning. Valgene dækker både det teoretiske, men også det empiriske, hvor der er blevet foretaget afgrænsninger af hensyn til projektets omfang. I dette afsnit skitseres projektets fremgangsmåde til besvarelse af den valgte problemformulering, herunder beskrives betydningen af den pågældende fremgangsmåde.

2.1 Iagttagelsesposition:

På baggrund af Niels Åkerstrøm Andersen vælger jeg, at placere det samlede analysestrategi indenfor det konstruktivistiske videnskabsparadigme (Andersen, 1999), hvor det er et grundlæggende epistemologisk princip, at fænomener/begreber ikke har en fastlåst betydning, men kan forandre sig over tid. Denne opfattelse af verden er inspireret af det konstruktivistiske perspektiv. Som Niels Åkerstrøm Andersen skriver: *"Samfundsvidenskaberne står for tiden i konstruktivismens tegn."* (Andersen, 1999; s. 9). Konstruktivismens indtog medfører, at man opgiver tidligere tiders videnskabsidealiser om sandhed, universalitet og absoluthed, og i stedet tager udgangspunkt i, at fænomener og begreber er historisk og socialt betingede og derfor fremstår som noget forskelligt afhængigt af tiden og socialiteten (Collin, 2003). Med dette konstruktivistiske udgangspunkt er skellet mellem offentlig og privat ledelse derfor ikke et statisk fænomen, men tager form afhængigt af hvem der italesætter det hvordan og hvornår.

Jeg vælger i den semantiske ledelsesanalyse først at se på den semantiske konstruktion af skellet mellem offentlig og privat ledelse gennem de sidste godt 25 år, der belyser, hvordan skellet mellem offentlig og privat ledelse har forandret sig over tid med fokus på NPM. Dernæst vil jeg undersøge to organisationers nutidige italesættelse af offentlig ledelse. Udover en dynamisk opfattelse af fænomener/begreber har konstruktivismen det udgangspunkt, at et fænomen eller begreb, der almindeligvis opfattes som uafhængigt eksisterende, i virkeligheden er konstrueret gennem menneskers tænkning, sprog og sociale praksisser (Collin, 2003). Afhængigt af hvem der iagttager og benytter fænomenerne/begreberne,

tillægges de altså også forskellig mening og værdi. Virkeligheden afhænger altså af den, der iagttager den. Virkeligheden, og dermed også de begreber og fænomener denne indeholder, er således ikke essens, men emergens, der konstant er på spil i iagttagerens konstruktion af verden (Rennison, 2003).

2.2 Teoretiske overvejelser

Med valget af Niklas Luhmanns semantiske analyse og Ernesto Laclaus diskursteori har jeg afgrænset mig fra en række andre potentielle diskursteoretikere. Jeg kan bl.a. nævne Michel Foucault. Michel Foucault har bl.a. en vidensarkæologisk analyse, der gennem en undersøgelse af dokumenter redegør for etableringen af diskursformationer (Andersen, 1999). Dette gøres gennem en analyse, hvor der fremanalyseres subjekt- og objektpositioner, samt begrebsnetværk, efterfulgt af en definering af den overordnede strategi for diskursen (Ibid.).

Anvendelsen af Luhmann's semantiske analyse bunder i, at hans teoriapparat giver mulighed for at undersøge, hvorledes semantiske begreber meningskondenseres gennem aktualiseringer og potentialiseringer (Ibid.). Anvendelsen af Ernesto Laclaus diskursteori bunder i, at hans diskursteori defineres som en politisk diskursteori (Ibid.). Han har således indarbejdet forståelse for subjekter og indført den politiske subjektivitet⁶. Laclau har ligeledes en forståelse for at sociale aktører har en central betydning i konstruktionen af diskurser og ikke mindst ved sedimenteringen af institutioner (Laclau og Mouffe, 2002).

2.3 Empiri

I den semantiske analyse af skellet mellem offentlig og privat ledelse med fokus på NPM, iagttager jeg, de forskellige journalisters, forskeres, politikeres, ledes og konsulents iagttagelser af offentlig, NPM og til dels privat ledelse. Jeg er således tredje ordens iagttager. Jeg er derved i stand til at se de iagttagedes blinde pletter samtidig med, at jeg er bevidst om, at mine iagttagelser også indebærer blinde pletter.

Mit udgangspunkt har først og fremmest været, at finde relevant faglitteratur om emnet offentlig ledelse og NPM ud fra et dansk perspektiv. Jeg har i begrænset omfang søgt faglitteratur om privat ledelse, hvilket primært vil blive præsenteret i form af illustrationer. Denne empiri er suppleret med diverse artikler, rapporter og publikationer fra interessenter, der beskæftiger sig med offentlig ledelse, og til dels privat ledelse. Ydermere har jeg søgt

⁶ Dette vil blive forklaret mere uddybende under afsnit 3, "Teori".

efter avisartikler, debatindlæg og kronikker om offentlig ledelse, for at få så mange forskellige synspunkter frem som muligt. Mit udgangspunkt for den indsamlede empiri har været, at tage udgangspunkt i offentlig ledelse iagttaget ud fra et dansk perspektiv. Jeg afgrænser derfor mit empiriske materiale fra at anvende forskerbidrag med internationale perspektiver på offentlig ledelse. Der er dog steder i min analyse, hvor jeg inddrager internationalisering, globalisering og EU, men det er kun i forhold til, hvordan offentlig ledelse i Danmark påvirkes af disse perspektiver.

I den aktuelle ledelsesanalyse iagttager jeg, hvordan offentlig ledelse italesættes i en nutidig analyse. Jeg belyser to organisationer, der hver især repræsenterer en offentlig og privat organisation, der beskæftiger sig med offentlig ledelse. Jeg er dels anden ordens iagttager, da jeg, gennem supplerende interview, iagttager, hvordan SAS Institute italesætter offentlig ledelse. Jeg er primært tredje ordens iagttager, da jeg gennem tekstanalyse iagttager, hvordan tænketanken Public Governance og Forum for Offentlig Topleidelse italesætter offentlig ledelse gennem rapporter og bøger. Tænketanken Public Governance er repræsentant for en privat organisation, da tænketanken administreres og faciliteres af SAS Institute. Forum for Offentlig Topleidelse er repræsentant for en offentlig organisation, da forummet består af KL, Danske Regioner og Finansministeriet. Begge organisationer har udgivet rapporter og bøger om offentlig ledelse. Dette materiale vil, udover interview, danne grundlag for min analyse. Mit empiriske materiale for anden analyse er således alle rapporter og bøger de to organisationer har udgivet om offentlig ledelse. Jeg har dog måtte træffe en række analysestrategiske valg, for at finde frem til de emner ved de to organisationers italesættelse af offentlig ledelse, der danner grundlaget for min analyse.⁷ Jeg har derfor valgt specifikt at belyse fem emner inden for de to organisationers italesættelse af offentlig ledelse. Disse fem emner danner grundlaget for anden analysedel. Jeg afgrænser mig derfor fra, at beskæftige mig med de øvrige perspektiver på offentlige topleidelse, som empirien om offentlig ledelse omhandler.

I begge analyser er det offentlig ledelse der er genstanden – dette bliver dog iagttaget ud fra to forskellige iagttagelsespunkter. I første analyse iagttager jeg, hvordan skellet mellem privat og offentlig ledelse ændres med fokus på NPM, mens jeg i anden analyse kun tager

⁷ Uddybende beskrivelse følger under afsnit 3.2 ”Besvarelse af 2. spørgsmål”.

udgangspunkt i offentlig ledelse, belyst ved at undersøge, hvordan en privat og offentlig organisation italesætter specifikke emner om offentlig ledelse.

2.4 Analysestrategiske overvejelser ved anvendelsen af Niklas Luhmann

Niklas Luhmann har et ganske omfangsrigt forfatterskab bag sig og et tilsvarende omfattende arsenal af teoretiske indgange og begreber, der alle indgår i relationer til hinanden på tværs af systemteorien (Andersen, 1999). Heraf følger, at det at tage Luhmann på sig i en delanalyse kan forekomme som en kompleks opgave. Med udgangspunkt i denne erkendelse har jeg valgt en udpræget selektiv tilgang til Luhmanns semantiske analyse. Hermed menes, at jeg udelukkende inddrager de begreber, der forekommer nødvendige i relation til besvarelsen af det valgte analyse spørgsmål. Denne afgrænsning er naturligvis ikke omkostningsfri. Jeg vælger en bestemt (indgangs)vinkel, ud af mange i Luhmanns begrebsapparat, og gør mig samtidig blind for den indsigt andre begreber ville bibringe analysen. Hermed gives der også køb på en måske mere konsistent teorifremstilling i relation til sammenhængen mellem Luhmanns begrebsunivers og dem der aktualiseres i analysen. Jeg er bevidst om denne begrænsning i analysestrategien, men vælger alligevel den selektive tilgang ud fra flere hensyn. Jeg ønsker således, at opnå en så koncis fremstilling af det valgte analyseapparat som muligt. Jeg vil derudover undgå, at omdanne analysen til en ren teoretisk opvisning i begreberne og deres interne sammenhæng i stedet for en empirisk forankret analyse, som er spejlet i teorien.

Videnskabsteoretisk er Luhmann inspireret af forskellige teoretiske felter, såsom konstruktivismen, systemteori, cybernetik, socialpsykologi og sociologi (Seidl og Becker, 2006). Dette gør det svært entydigt at placere ham i en særlig videnskabsteoretisk kategori. Luhmann bliver nogle steder defineret som epistemologisk konstruktivist, hvorved det forstås, at konstruktionen af virkelighed er unik, idet den er funderet i iagttagerens selvforståelse eller egen referenceramme. Således konstrueres virkelighed forskelligt fra iagttager til iagttager. Det kan godt være, at der eksisterer en sand virkelighed, men iagttageren har kun tilgang til den virkelighed, der iagttages (Andersen og Kaspersen, 2002).

2.5 Analysestrategiske overvejelser ved anvendelsen af Ernesto Laclau

Argentineren Ernesto Laclau har et ganske omfangsrigt forfatterskab bag sig og et tilsvarende omfattende brug af teoretiske indgange og begreber, der alle indgår i relationer til hinanden på tværs af diskursteorien (Andersen, 1999). Han har en baggrund i den marxismekritik, der brød

frem i 1970'erne og lægger sig i den henseende tæt op ad Louis Althusser og Antonius Gramsci (Howarth, 2005). Hans mest banebrydende arbejde kommer i samarbejde med Chantal Mouffe, som han udgav 'Hegemony and Socialist Strategy' i 1985. Bogen betyder også et endeligt farvel til marxismen, og han påbegynder i stedet opbygningen af den diskursanalytiske rekonstruktion af begrebet hegemoni. Han har sjældent udarbejdet empiriske analyser, men hovedsageligt arbejdet på at klargøre og systematisere diskursteorien (Andersen, 1999). Han har dog med tiden udført dekonstruktioner af væsentlige begreber, bl.a. repræsentationsbegrebet. Dekonstruktionen er et af de elementer, der fylder stadig mere og mere i Laclaus forfatterskab, hvilket dog ikke har fjernet ham fra diskursteorien.

Omfanget af diskursteorien og dekonstruktionen medfører, at det er nødvendigt, at udelukke visse aspekter af Laclaus teoretiske ramme. Derfor inddrages udelukkende de begreber, der forekommer nødvendige i relation til besvarelsen af det valgte analysespørgsmål. Dette indeholder kommunikation, diskurs, hegemoni og ækvivalenskæder. Jeg vil anvende disse begreber sammen med underbegreber, som fx mening, subjektposition og sedimentering, da disse er relevante for min analyse (Laclau og Mouffe, 2002).

Videnskabsteoretisk er Laclau inspireret af forskellige teoretiske felter, såsom socialkonstruktivisme, lingvistik, socialpsykologi, marxisme og sociologi (Laclau og Mouffe, 2002). Hvis man skal placere ham et sted, må det dog være i det strukturalistiske, hvor han specielt senere henfører til det poststrukturalistiske felt. Laclau forstår virkeligheden som værende en struktur, der er med til at definere, men ikke determinerer de sociale aktører (Ibid.). Selvfølgelig, der knytter sig til de subjektpositioner, som individerne indtager, hænger sammen med iagttageren, idet den er funderet i iagttagers selvforståelse eller egen referenceramme. Således konstrueres virkelighed forskelligt fra iagttagere til iagttagere. Det er sandsynligt, at der eksisterer en sand virkelighed, men iagttageren har kun tilgang til den virkelighed, der iagttages (Andersen og Kaspersen, 2002). For nærværende projekt vælges det bredt at henregne Laclau under det poststrukturalistiske videnskabsparadigme.

3 Teori

I det følgende afsnit ønsker jeg at redegøre for, hvordan jeg vil anvende teorien i forhold til analysespørgsmålene. Efterfølgende uddybes det, hvilke teoretiske perspektiver der anvendes hos de to hovedteoretikere Luhmann og Laclau.

3.1 Besvarelse af 1. Spørgsmål

Ved besvarelsen af spørgsmålet *"Hvordan påvirkes skellet mellem offentlig og privat ledelse af, at der introduceres New Public Management?"*, vil jeg benytte mig af Luhmanns semantiske analyse. Formålet med denne tilgang er at undersøge hvordan fænomener opstår og hvilke fænomener der gør sig gældende i perioden fra start 1980'erne og frem til i dag. Ved at anvende Luhmann får almindelige hverdagsord som mening og kommunikation nye og komplekse betydninger. Som tidligere beskrevet, vælger jeg at bekende mig til det konstruktivistiske udgangspunkt, hvilket giver mulighed for ikke at tage skellet mellem offentlig og privat ledelse for givet, men i stedet tage udgangspunkt i, at lade kommunikationen udfylde skellet mellem offentlig og privat ledelse med fokus på NPM (Andersen, 1999).

3.1.1 Uddybende om Niklas Luhmanns semantiske analyse

I det følgende vil jeg beskrive, hvilke dele af Luhmanns omfattende teoriapparat jeg vil anvende i projektet. Som tidligere nævnt, vil jeg med udgangspunkt i Luhmanns begrebsunivers lave en semantisk analyse, der fokuserer på skellet mellem offentlig og privat ledelse fra start 1980'erne og frem til i dag, med fokus på, hvordan skellet påvirkes af, at der introduceres NPM.

3.1.1.1 Semantik

Andersen definerer, med reference til Luhmann, semantik som værende *"kondenserede og gentagelige former for mening, der står til rådighed for kommunikation."* (Andersen, 1999; s. 143). Særligt interessant er det, at *"kommunikationen kan udvikle strukturer, der kondenserer mening i former for mening, der rives løs fra den enkelte aktualiserings øjeblikkelige situation."* (Andersen, 1999; s. 143). Disse særlige strukturer kaldes altså for semantikker, og står som beskrevet til rådighed for kommunikationen uafhængigt af den enkelte situation. Semantikker er således en mekanisme, der giver mulighed for at dømme, hvad der gøres til genstand for kommunikation, og hvad der skal fravælges (Luhmann, 2000). Hermed kan der udledes af semantikker at de har den fordel som analyseredskab: I og med, at semantikker er relativt uafhængige af den enkelte situation, så ved man allerede, at når en bestemt semantik sættes i spil i kommunikationen, dels hvilke følgekommunikationer, der nu er aktuelle og muliggjorte og dels, hvilken mening man skal tillægge de enkelte kommunikerede begreber.

De semantikker, det vil altså sige de gentagelige former for mening, der flourer i kommunikationen om skellet mellem offentlig og privat ledelse fra start 1980'erne og frem til i dag, med fokus på NPM, er genstand for mine iagttagelser. Jeg ønsker således at undersøge, om det er muligt at iagttage et skift i de semantikker, der i den beskrevne periode står til rådighed for kommunikationen om skellet mellem offentlig og privat ledelse med fokus på NPM. Spørgsmålet er, hvordan den semantiske konstruktion af skellet mellem offentlig og privat ledelse har forandret sig på baggrund af NPM. Fokus er rettet mod hvordan skellet mellem offentlig og privat ledelse er blevet tillagt mening på baggrund af NPM.

3.1.1.2 Mening

Mening består for Luhmann af den til stadighed foranderlige forskel aktualitet/potentialitet. Det betyder, at når noget i et bestemt øjeblik står som aktuelt og derved giver mening, men mening forfalder straks efter, at det har været aktuelt, har givet mening, og noget nyt må derefter aktualiseres som meningsgivende (Luhmann, 2000). Mening er dermed af natur ganske flygtigt. Det er netop denne flygtighed, der ligger til grund for den konstruktivistiske måde at betragte verden på, hvor begreber ikke har en fastlåst betydning, men kan konstrueres forskelligt, alt efter hvem der iagttager mening.

De iagttagelser jeg kommer frem til søger dermed ikke at identificere en tilfældig meningsdannelse om skellet mellem offentlig og privat ledelse og NPMs påvirkning heraf, da den er flygtig, men sigter derimod den kondenserede mening. Idet den kondenserede mening er mening, der ikke er bundet til aktualiseringens flygtige øjeblik, men er fanget i en enkelt form (kondenseret), står den herefter til rådighed for en ubestemt kommunikation (Luhmann, 2000).

Den semantiske analyse iagttager altså med ledeforskellen kondenseret mening/mening (Andersen, 1999). Mit fokus retter dermed mod at se verden i kondenseret mening/mening – de iagttagelser, der træder frem på nethinden af skellet mellem offentlig og privat ledelse med fokus på NPM. Ledelse konstrueres således kun indenfor rammerne af denne ledeforskel.

3.1.1.3 Begreb

Meningen kondenseres i form af begreber, der skaber og forandrer det semantiske mulighedsrum (Andersen og Born, 2001). Luhmann antager, at der ikke findes nogen begreber uden modbegreber, idet begrebet får mening igennem sit modbegreb. Modbegrebet

repræsenterer således det begrebet ikke er, og forholdet mellem et begreb og dets modbegreb er derved uløseligt sammenknyttet. Den kondenserede mening består derfor af et begreb med dets tilhørende modbegreb, hvor modbegrebet altså sætter restriktioner for begrebet (Andersen, 1999). Et eksempel på dette er begrebet sandt, som i sig selv giver ringe mening, men som med modbegrebet falsk pludselig får en præcis og afgrænset mening. Alt hvad der iagttages er afhængig af den forskel, som man bruger. (Kneer og Nassehi, 1997). Den kondenserede mening af skellet mellem offentlig og privat ledelse, med fokus på NPM, vil derfor bestå af begreber med deres tilhørende modbegreber.

Det kan således konstateres, at jeg i iagttagelsen af kommunikationen om skellet mellem offentlig og privat ledelse, med fokus på NPM, indholdsudfylder skellet ved at iagttage de begreber med tilhørende modbegreber, der knytter sig hertil.

3.2 Besvarelse af 2. spørgsmål

Ved besvarelsen af spørgsmålet "*Hvordan italesættes offentlig ledelse af en privat og offentlig organisation?*" vil jeg benytte mig af Ernesto Laclaus diskursteori. Jeg vil specifikt iagttage, hvordan de to organisationer i deres fortolkning af offentlig ledelse fremlægger deres bud på, hvordan offentlig ledelse i dag italesættes. Jeg vil iagttage de to organisationer i separate analyser, ud fra fem udvalgte emner om offentlig ledelse. Jeg vil redegøre for den hegemoniske kamp, der har til formål at fiksere meningen omkring offentlig ledelse. Formålet med denne del af analysen vil være at tegne det kommunikative landskab, som den offentlige ledelse er en del af. En stor del af formålet vil være at skabe grobund for en forståelse af de to organisationers kommunikation vedrørende offentlig ledelse. Ambitionen er at danne et overblik over, hvilke udfordringer de to organisationer belyser den offentlige sektor står over for, på baggrund af de ændringer NPM har medført, hvormed der skal dannes en kobling til den første analyse.

Jeg vil gennem en analyse af de hegemoniske kampe, der foregår, undersøge hvordan de to organisationer italesætter begrebet offentlig ledelse, og dermed fremanalysere de ækvivalenskæder, der gør sig gældende for den pågældende organisation (Laclau og Mouffe, 2002) Jeg vil iagttage, hvordan de to organisationer skaber forskellige begrebsassociationer inden for det diskursive felt og derved forsøger, at sedimentere hegemonien omkring offentlig ledelse. Analysen har dermed til formål at fremanalysere de logikker, der ligger bag de ækvivalenskæder, der forsøges fikseret omkring knudepunkterne (ibid.). Dermed skal der skabes grobund for en senere diskussion om betingelserne for offentlig ledelse.

3.2.1 Uddybende om Ernesto Laclaus Diskursteori

I det følgende vil jeg kort beskæftige mig med de teoretiske begreber, som de bliver præsenteret af Ernesto Laclau. Det vil specifikt dreje sig om en kort introduktion til hans grundide og begrebsapparat, hvorefter jeg vil runde af med en kort gennemgang af den kritik, der har hæftet sig ved Laclaus teorier siden de først blev udgivet. Det skal bemærkes, at en stor del af Laclaus forfatterskab bygger på partnerskabet med Chantal Mouffe. I det efterfølgende vil jeg beskrive ham som værende den bærende kraft inden for diskursteorien, hvorimod Mouffe må anses som værende den politiske filosof (Laclau og Mouffe, 2002).

Laclau befinder sig som beskrevet ovenfor i den poststrukturalistiske samfundstankegang og i partnerskabet med Chantal Mouffe bliver han ligeledes markant som postmarxist. Dette synliggøres ved, at de igennem deres teoretiske udfoldelser sætter spørgsmålstejn ved forestillingen om, at der inden for samfundet kan laves en adskillelse af forskellige praksistyper. Derved sætter de ligeledes spørgsmålstejn ved den ideologiteori, der er affødt af den marxistiske samfundsopfattelse (Andersen, 1999).

3.2.1.1 Diskursteorien

Laclau skaber sin forståelse af diskurs ud fra en lignende forståelse, der præger Foucaults forfatterskab, da han ser diskursive formationer som bestående af relaterede elementer, der i en vis kontekst af eksternaliteter kan betegnes som en totalitet (Laclau og Mouffe, 2002).

Laclau benytter sig af diskurs ud fra den forståelse, at alle objekter og handlinger har en betydning, der bestemmes af særlige forskelle, der bliver sat sammen af systemer (Laclau og Mouffe, 2002). Dermed mener Laclau, at en diskurs vil variere efter den kontekst, den befinder sig i. Man kan f.eks. iagttage en død sæl, der skyller op på stranden ved Nordjylland. For nogle vil det objekt være ensbetydende med beviset for de moderne fiskemetoders forstyrrende effekt på andre maritime livsformer. Der i mod vil andre se det som et bevis på sæl-pestens tilbagevenden. Man kan dermed iagttage, hvordan den døde sæls mening bliver defineret af de forskellige systemer eller diskurser, der konstituerer dens identitet. Der bliver således skabt diskursive strukturer, der er med til at definere de sociale aktørers identitet. Laclau iagttager disse strukturer som politiske og sociale konstruktioner, der gennem etableringen af et system formår at skabe relationer mellem de forskellige objekter og praksisser. Derved skabes der subjektpositioner, som de sociale aktører kan relatere til og identificerer sig ud fra (Howarth, 2005).

Hvis man igen tager eksemplet med den døde sæl, så kunne eksempler på de forskellige subjektpositioner, der blev dannet være miljøforkæmperen, fiskeren, men også byrådspolitikerne, der skal beslutte, hvad der skal tages af initiativer på miljøområdet. Der åbnes således op for en bred vifte af subjektpositioner gennem de relationer, der skabes ved artikuleringen af 'den døde sæl'. Laclau beskriver det hegemoniske projekt i sociale og politiske relationer som værende den praksis, hvor subjektpositioner forsøges fikseret af de sociale aktører. Derved fastholder man de muligheder, der findes i situationerne.

For at forstå Laclaus diskursteori, må man gøre sig klart, at teorien om den diskursive struktur, der bliver dannet, er bygget på Laclaus ide om artikulatorisk praksis, hvilket af Laclau og Mouffe karakteriseres som værende dannelsen af knudepunkter, som delvist fikserer mening. (Andersen, 1999) Denne delvise fiksering skyldes det sociale åbenhed, hvilket forhindrer en fuldstændig fiksering af mening. Laclau forklarer selv dette med, at ethvert diskursfelt konstant overstrømmes af det diskursive uendelighed (Howarth, 2005). I denne forbindelse skal det nævnes, at selvom Laclau er et produkt af den lingvistiske teori, så adskiller han sig på to kritiske punkter. Det første ved, at han ikke reducerer de sociale relationer til udelukkende at være af lingvistisk karakter. Han ser derimod sociale relationer, som værende alle arter af relationer, herunder institutionelle sammensætninger, praksisser og forståelser (Ibid.). Han begrundet dette ud fra, at en diskurs er en artikulatorisk proces, der skaber og strukturerer sociale relationer gennem en stadig organisering af disse (Laclau og Mouffe, 2002). Det andet punkt er, at han ikke anser de sociale relationer for lukkede, hvorved nye relationer kun kan skabes med grobund i det allerede etablerede materiale (Howarth, 2005). Dermed åbner han op for muligheden for, at den artikulatoriske proces kan skabe nye knudepunkter uden for den allerede værende diskurs (ibid). Laclau differentierer derimod imellem de kontingente elementer inden for et diskursivt felt og de nødvendige elementer, der findes inden for en artikuleret diskurs (Ibid.). Dermed mener han, at diskursen er en delvis fiksering af social mening. Han anser dermed det diskursive felt som værende et overskud af mening, der aldrig kan artikuleres fyldestgørende af en enkelt diskurs. Således kan en diskurs, hvor end den gerne vil, ikke skabe en fikseret mening om alle udtryk. Den vil konstant være presset af det diskursive ydre, der vil bestå af kontingente elementer. Men eftersom de nødvendige elementer i diskursen i stor grad afhænger af diskursens ydre elementer, så er denne relationelle sammenhæng ensbetydende med, at de nødvendige elementer selv bliver kontingente. Denne eksistensbetingelse gør ligeledes, at diskursens

forsøg på at skabe orden og stabilitet i udtrykket aldrig vil kunne lykkedes, men kun være delvist. Hvis man tager eksemplet med den døde sæl, da vil der på trods af ekspertudsagn, altid være delte meninger og diskussioner om betydningen af den diskussion. Dette på trods af at en majoritet har udtalt sig i sagen og dermed forsøgt at sedimentere meningen og skabe hegemoni (Laclau og Mouffe 2002).

En af faldgruberne, der viser sig i Laclaus diskursteori er en følge af de sociale relationers åbenhed. For hvordan kan en identitet eller et samfund eksistere, hvis alle meninger er relationelle og åbne? Dette paradoks fikses dog gennem etableringen af en særstilling for det politiske inden for den sociale ontologi (Laclau og Mouffe 2002). Laclau anser således modsatrettede diskurser, som politiske konstruktioner. De sociale antagonismer er betragtet i Laclaus teori, når sociale identiteter, der ikke kan definere deres identitet, skaber en modidentitet. Denne stiller sig således i et modsatrettet forhold til den manglende identitet (Andersen, 1999). Med hensyn til diskurser, kan antagonismerne forstås som værende den absolutte negative enhed i forhold til den diskursive formation. Det er i denne forbindelse, at Laclau indfører ækvivalenslogikken, hvor en række subjektidentiteter gøres ækvivalente i forhold til det antagonistiske element, der negligerer de ækvivalente elementer. Modsætningen til ækvivalenslogikken er forskelslogikken, hvis hovedformål, det er at svække den ækvivalente modsætning til antagonismen gennem en forskydning af antagonismen. Det gøres bl.a. ved at nedbryde og omdefinere den dannede ækvivalenskæde. Derved bliver forskellen flyttet til randområderne i samfundet og antagonismerne irrelevante (Laclau og Mouffe, 2002).

I Laclaus diskursteori ligger der desuden stor vægt på aktørernes betydning for diskursens udvikling. De sociale aktører anses som værende dem, der ændrer de sociale strukturer. Subjekterne anses ikke som kontrolleret af underliggende sociale strukturer, men påpeger, at deres identitet bliver konstrueret af de ideologiske praksisser.

Laclau skelner imellem to elementer, subjektpositioner og politisk subjektivitet. Subjektpositionen er i diskursteorien, den position et givent subjekt indtager inden for en diskursiv struktur (Laclau og Mouffe, 2002).

Den politiske subjektivitet refererer til den handlen, som de sociale aktører udøver (Ibid.). I den sammenhæng forudsætter Laclau en hændelse, han betegner som dislokation, hvor den

diskursive strukturs kontingens bliver synlig. Derved bliver selve strukturen decentreret, hvilket gør, at aktørerne mister deres identitet og subjektivitet. Denne bliver de nød til at genskabe gennem valg og handlinger, hvor de bl.a. kan identificere sig med institutioner, politiske projekter. Ved denne handlen skabes den politiske subjektivitet, hvilket i det øjeblik, hvor subjektiviteten er stabiliseret, bliver til subjektpositioner, der hjælper til at gøre individer til sociale aktører inden for diskurs (Ibid). Men stabiliteten er aldrig fuldstændig, hvorfor denne vekselvirkning bliver gentaget fortløbende og dermed vedligeholder den hegemoniske kamp.

Igennem sin dekonstruktion af skellet mellem de diskursive og de ikke-diskursive praksisser konstaterer han, at alle objekter har karakter af at være diskursobjekter. Han fremfører dog to forbehold ved den konklusion. For det første ser han ikke noget imod, at objekter har en tilstand uden for diskursen, men han anerkender ikke, at de kan besidde en ekstra-diskursiv mening i forhold til de øvrige objekter. For det andet ser han ikke en skarp adskillelse imellem den objektive verden og sproget eller tanken. Han begrænser med andre ord ikke diskurser til at være indre fænomener uden indflydelse på den virkelige verden, men der imod som tilgængelige konstruktioner, der påvirker og skaber det sociale liv.

Et element, jeg er kommet ind på, er begrebet om hegemoni (Howarth, 2005) Laclau ser hegemoni som et frit projekt, hvor alle meninger er kontingente. Han tilføjer, at det hegemoniske projekt forudsætter tilstedeværelsen af antagonistiske kræfter og ustabilitet i de politiske grænser (Laclau og Mouffe, 2002). Han ser dermed det hegemoniske projekt som værende det, der forsøger at skabe og stabilisere meningssystemer. På samfundsniveau bliver de projekter bygget op omkring knudepunkter, der delvist fikserer meningen inden for de sociale ordener (ibid.). Laclau begrænser ikke kun kontingens til projekternes subjekter, men også til de sociale strukturer.

Afslutningsvist er der begrebet om *the empty signifier* (Andersen, 1999). Begrebet henviser til, at den mening, der bliver tilknyttet til et element i Laclaus diskursteori er med til at definere betegnet - betegner forholdet. I den fremstilling, skaber Laclau en grænse, som han selv betegner som den tomme betegner. Denne term dækker over meningsdannelsens grænse, hvor der ikke længere kan betegnes eller henvises nogen mening. Laclau beskriver i sin teori, hvordan de diskursive elementer, stadig er ækvivalente i den forstand, at de er enige om de

forskelle, der skiller dem. Han indfører ud over dette forskellenes forskel, der skal konstituere den ekskluderende grænse for meningsdannelse. (ibid.)

3.2.1.2 Kritikpunkter

Et af de kritikpunkter, der er fremført mod Laclaus diskurstæori er med hensyn til det relativistiske i hans tankegang. Laclau kritiseres således for, at anse alle genstande som kontingente diskursive konstruktioner, samtidigt med at han afviser en diskursiv verden for genstande (Howarth, 2005). Denne kritik tilbagevises dog af Laclau, der pointerer, at han ikke anser det for umuligt, at der er genstande uden for tanken. Hans opfattelse er blot, at disse genstande først får mening, når de bliver artikuleret i en diskurs. Et andet kritikpunkt går på, at teorien ikke i sig selv foretager en undersøgelse, men kun forsøger at definere, hvordan en eventuel undersøgelse burde foretages. Kritikpunktet bliver dog afvist af Laclau, da det ikke handler om konkrete analyser, men om at opnå enighed om de begreber og fremgangsmåder man benytter. Det begrundes han med, at det ikke nytter noget, at udarbejde epistemologiske undersøgelser på baggrund af forskellige ontologiske antagelser (Andersen, 1999). Denne opfattelse forhindrer os således ikke i at udarbejde analyser af diskursordener eller formationer. Den kræver blot af os, at vi sætter spørgsmålstegn ved den opfattelse, vi starter med at gå ud fra (Ibid).

3.3 Introduktion til New Public Management

I det følgende vil jeg introducere New Public Management (NPM), som jeg anvender i den første analyse. NPM bliver ikke betragtet som en egentlig teori, men er snarere en samlebetegnelse for en række initiativer og reformer i den offentlige sektor verden over (Greve, 2002). NPM blev første gang introduceret som forskningsobjekt i 1991, af den britiske professor Christopher Hood, mens de første tendenser i retning af NPM blev identificeret i start 1980'erne i lang række lande. NPM er opstået som en række initiativer og forandringsprocesser i forskellige offentlige sektorer. Den teoretiske baggrund for NPM stammer dels fra 'New Institutional Economics'(NIE) retningen og dels fra 'Professionel Management' ('ledelseslæren') (Hood, 1991). NIE bygger på individets adfærd i et fællesskab, som er kernen i public choice teorien - erkendelsen af, at individuel nyttemaksimering ikke nødvendigvis er ensbetydende med rationelle beslutninger skaber grobund for revurdering af styringsprincipper. NPM er imidlertid også baseret på 'Professionel Management' ('ledelseslæren'), der længe har været praktiseret, men hidtil havde været rettet mod den private sektor. Ledelseslæren bygger på tillidsforhold og kollektiv motivation (Hood, 1991).

Den historiske baggrund for NPM bygger på en antagelse om, at den offentlige sektor må forbedre sig gennem større grad af markedsgørelse. Samtidig skal den offentlige sektor agere i forhold til udfordringer fra den private sektor med større konkurrenceevne, klare kompetenceområder og en stor teknologisk udvikling. Denne introduktion til baggrunden for NPM vil blive fulgt op af en løbende introduktion til NPM gennem første analyse.

4 Refleksive overvejelser

4.1 Analysestrategiske refleksioner

Der er forsket og skrevet meget om offentlig ledelse de senere år, både private og offentlige organisationer beskæftiger sig med offentlig ledelse, i langt større omfang end det har været tilfældet tidligere. En af de mest omfangsrige undersøgelser inden for feltet offentlig ledelse, er Betina Rennisons PhD, ”Offentlig ledelse i tekst, tal og tale” (Rennison, 2003). Rennison beskæftiger sig med offentlig ledelse fra dets oprindelse, omkring år 1900, og frem til 2003. Rennison har således lavet en genealogisk undersøgelse af fænomenet ”Offentlig ledelse” og delt ledelsessemantikken op i 4 faser: kontrolfasen, rationaliseringsfasen, planlægningsfasen og ledelsesfasen (ibid).

Nærværende projekts første analyse omhandler den periode Rennison betegner ledelsesfasen, der strækker sig fra 1980 og frem til i dag. Jeg laver dermed en arkæologisk undersøgelse, af offentlig ledelse, da jeg laver et tværsnit af en bestemt periode inden for feltet offentlig ledelse (Andersen, 1999). Der er mange forskellige indgangsvinkler og jeg kunne også have valgt at lave genealogisk undersøgelse af NPM fænomenet, da fremkomsten af NPM tillægges stor betydning inden for ledelsesfasen. Jeg har dog valgt, at undersøge hvordan skellet mellem offentlig og privat ledelse påvirkes af, at der introduceres NPM. Jeg ønsker at undersøge skellet med baggrund i hvordan ledelsessemantikken så ud før ledelsesfasen, derfor mener jeg det er mest hensigtsmæssigt, at tage udgangspunkt i arkæologisk undersøgelse af offentlig ledelse. Det skal dog understreges, at jeg ikke ønsker at se på andre ledelsesfaser, men kun i nødvendigt omfang vil referere til dem, i det omfang jeg finder det nødvendigt for min analyse.

I anden analysedel undersøger jeg, hvordan offentlig ledelse bliver italesat gennem en nutidig analyse. Dette bliver eksemplificeret med en undersøgelse af en privat og offentlig organisation. Jeg kunne også have valgt at lave en undersøgelse, der undersøgte et mere

specifikt emne inden for feltet offentlig ledelse, eller have inddraget flere organisationer, der beskæftiger sig med offentlig ledelse. Jeg har dog valgt SAS Institute og Forum for Offentlig Topledelse, da begge organisationer har lavet indgående analyser af offentlig ledelse. Begge organisationer har lavet analyser i bred forstand. Jeg har derfor måtte træffe en række metodiske og analysestrategiske valg, for at finde frem til de perspektiver ved offentlig ledelse, jeg finder relevant for min analyse. I anden analysedel starter jeg med en kort præsentation af begge organisationer. På baggrund af det samlede materiale, de to organisationer har udgivet om offentlig ledelse, har jeg valgt fem⁸ analysegenstande ud, som vil udgøre grundlaget for anden analyse. Disse emner er valgt, da jeg finder dem mest relevant i forhold til besvarelse af problemformuleringen. De fem emner vil blive analyseret ens, men i to separate analyser, for at finde frem til, hvordan de to organisationer italesætter offentlig ledelse på hver deres måde.

4.2 Analysetekniske refleksioner

I det følgende vil jeg komme med en række overvejelser på baggrund af mine teoretiske og metodiske valg.

4.2.1 Gyldighed

Idet jeg har valgt at tage udgangspunkt i den konstruktivistiske tilgang til verden, knytter der sig nogle tanker omkring gyldighed, da denne tilgang betyder, at gyldighed får en lidt anderledes betydning, end hvis jeg havde truffet en anderledes tilgang. Spørgsmålet om hvornår noget er gyldigt afhænger således af øjnene der iagttager. Jeg kan således iagttage noget som gyldigt, samtidig med at en anden kan betragte det som ugyldigt. Derudover vil de resultater og konklusioner, jeg kommer frem til være de konstruktioner jeg iagttager. Jeg tillader mig dog alligevel at formode, at andres iagttagelser ikke afviger udslagsgivende fra mine iagttagelser, men er bevidst om, at de resultater og analyser jeg kommer frem til lige så godt kunne være faldet anderledes ud, hvis de havde taget udgangspunkt i nogle andres iagttagelser.

En del af min empiri er et interview, der er foretaget, som supplement til anden analysedel. Et kvalitativt interview har begrænsninger i forhold til at generere ekstern gyldighed. Den respondent jeg anvender, repræsenterer naturligvis ikke et kvalitativt udsnit af befolkningen

⁸ De fem emner der anvendes i anden analysen er: 1. Særlige kendetegn ved den danske ledelsestradition i den offentlige sektor, 2. Særlige kendetegn ved den offentlige ledelsesopgave, 3. Særlige værdier i den offentlige sektor, 4. Ændrede værdier i den offentlige sektor, 5. anbefalinger for ledelse i den offentlige sektor.

eller for den sags skyld, hvordan alle private organisationer italesætter offentlig ledelse. Det vil sige, at jeg ikke generelt kan sige noget om, hvordan offentlige og private organisationer italesætter ledelse forskelligt, men jeg kan have en formodning om, at de resultater jeg når frem til, ikke kun er gældende i det specifikke tilfælde jeg anvender, men også dominerer det større billede.

Jeg tilstræber altså at kunne sige noget om, hvordan skellet mellem offentlig og privat ledelse påvirkes af, at der introduceres NPM i den ene analysedel og undersøge hvordan en privat og offentlig organisation italesætter offentlig ledelse i anden analysedel. Jeg har dog ikke nogen intentioner om at kunne generalisere ledelsesbegrebet og samfundet i sin helhed. Det kan også diskuteres, om generalisering overhovedet er en relevant kategori, når man arbejder med konstruktivismen. Hvis man sætter den konstruktivistiske tilgang på spidsen, kan der argumenteres for, at det er muligt at udstrække et givet iagttagelsespunkt til at gælde for hele samfundet, men at det samtidig kun er én blandt mange muligheder.

4.2.2 Kildekritik

Som tidligere beskrevet har jeg valgt en konstruktivistisk tilgang til projektet. Det får også betydning for måden, jeg behandler de kilder, der anvendes i projektet som kilder. Der er ikke nogen på forhånd givne kilder, der står til rådighed som objektive, men kilderne konstrueres analysestrategisk som redskaber til at opnå empirifølsomhed (Andersen, 1999). Når jeg læser de forskellige tekster om ledelse, fortæller de ikke, hvordan de vil iagttages, men det er kun via mine iagttagelser, at jeg har mulighed for at iagttage dem. Dette medfører, at jeg dermed selv konstruerer mine kilder. Der kan opstilles en lang række kritikpunkter overfor denne form for kildekonstruktion.

Forskningsbibliotekar Niels Bredsdorff påpeger, at denne form for metode umuliggør nogen som helst dialog med andre forskere. Mere konkret er problemet, at hvis der ikke på forhånd er nogen kilder, vil det være umuligt at kritisere eller sammenligne analysen (Bredsdorff, 2002). Desuden lyder kritikken fra ham, at forskeren får for stor indflydelse på det iagttagede, da denne autonomt kan konstruere de kilder, som passer ind i den pågældende fortælling. Da verden er kontingent, er den ene fortælling, dermed lige så god som en anden, da det afhænger af den enkelte iagttagelse, og hvorledes den gøres til genstand. Bredsdorff påpeger videre, at dette medfører, i en radikal form, en total videnskabsteoretisk relativisme, hvor intet er bedre end andet.

Jeg bliver naturligvis nødt til, at forholde mig til denne relativisme, og kan godt se relevansen i hans pointer. Når jeg alligevel mener, at metodevalget er i orden skyldes det, at Bredsdorffs kritik, efter min opfattelse, bunder i et ønske om at afdække verden, som den er, og ikke som den fremtræder i kommunikationen. Problemet med en sådan form for kritik er, at jeg ikke kan handle på den og efterleve dens krav, idet kildeselektionen ud fra mit teoretiske ståsted er den eneste mulige måde at arbejde med kilder på. Jeg kan således tage kritikken til mig, men må samtidig understrege, at jeg netop ikke har et mål om at kunne afdække verden derude.

I og med at jeg iagttager andres iagttagelser af offentlig ledelse, sætter jeg min tillid til forskellige teoretikeres, politikeres, journalisters, forskeres, ledes og konsulenteres evne til at iagttage skellet mellem offentlig og privat ledelse, NPMs påvirkning af skellet, samt en nutidig italesættelse af offentlig ledelse. Den beskrevne kritik kan gå på, om det så er valide kilder, og i forlængelse af dette stiller Bredsdorff også spørgsmålstejn ved, hvor iagttageren finder de tekster, der iagttages. Hvad er det netop ved de tekster, der ender med at danne grundlag for en analyse, der gør, at det er dem frem for andre, der bliver valgt ud, spørger han (Bredsdorff, 2002).

Den konstruktivistiske tilgang, er efter min opfattelse den bedste måde, at opbygge to konkrete analyser inden for et meget bredt felt, offentlig ledelse, da jeg ud fra denne tilgang ikke mener, at der er nogle "sande" tekster derude, der blot venter på at blive iagttaget. Dette anser jeg dog ikke som et problem, da det ikke er hensigten med projektet og tilmed ikke muligt for mig med et udgangspunkt som konstruktivist, at afdække virkeligheden, som den virkelig er. Jeg iagttager derimod kommunikationen om skellet mellem offentlig og privat ledelse med fokus på NPM i den ene analyse. I den anden analyse belyser jeg, hvordan en privat og offentlig organisation italesætter offentlig ledelse. Jeg tager de tekster jeg arbejder med som værende pålydende, men må selvfølgelig også erkende, jævnfør ovenstående, at der er en række blinde pletter, som er svært at gardere sig imod. Der er således mange forskellige indgangsvinkler på emnet offentlig ledelse og enkelte ændringer i mine søgekriterier vil derfor også ændre udfaldet af projektet.

5 Analyse:

5.1 Besvarelse af første spørgsmål:

I det følgende vil jeg analysere hvordan skellet mellem offentlig og privat ledelse bliver italesat i perioden fra start 1980'erne og frem til i dag, med fokus rettet mod, hvordan NPM påvirker skellet mellem offentlig og privat ledelse. Perioden fra start 1980'erne og frem til i dag bliver betegnet som "ledelsesfasen" af Rennison i hendes Ph. d. om offentlig ledelse (Rennison, 2003). Rennison undersøger fænomenet offentlig ledelse, fra det dets oprindelse og frem til 2003. Forud for "ledelsesfasen" er gået tre andre faser, hvor fokus, ifølge Rennison, har været på henholdsvis: kontrol, rationalisering, planlægning. Som jeg har været inde på tidligere, vil jeg i analysen, i nødvendigt omfang, referere til disse faser, for at forstå baggrunden for de ændringer der sker med offentlig ledelse.

Første analyse er opdelt i to faser. I den første del undersøges problemstillingen i perioden fra start 1980'erne og frem til årtusindskiftet, mens jeg i anden del undersøger problemstillingen i perioden fra årtusindskiftet og frem til i dag.

Formålet med denne analyse er, at svare på problemformuleringens første spørgsmål, som lyder: *"Hvordan påvirkes skellet mellem offentlig og privat ledelse af, at der introduceres New Public Management?"*

5.1.1 Perioden fra start 1980'erne og frem til årtusindskiftet

I begyndelsen af 1980'erne bliver ledelse for alvor sat på dagsordenen - både i den offentlige og i den private sektor. Ledelse betragtes som værende midlet til forandring og omstilling og ses som løsningen på mange af de problemer, som henholdsvis den private og offentlige sektor står overfor (Rennison, 2003). I denne periode fremgår det af semantikken, at det er privat ledelse, der står på den positive side af forskellen privat ledelse/offentlig ledelse, og det er derfor også privat ledelse, der i denne fase ses som idealet.

5.1.1.1 Semantikken i den private sektor

Det fremgår af semantikken, at omstilling, fornyelse og forandring er de generelle omdrejningspunkter for privat ledelse i perioden. Privat ledelse opfattes således som et spørgsmål om at tilpasse sig til omgivelserne, der er under forandring (Parston, 1992).

Denne udvikling afspejler sig blandt andet i, at Dansk Arbejdsgiverforening (DA) i september 1983 starter projektet ”Fornyelse indefra”, der har til hensigt at sætte virksomhederne i stand til at få øje på områder, hvor der kan skabes fornyelse samt udnytte fornyelserne og forandringerne optimalt (DA, 1984). Derudover anviser semantikken, at virksomheder i stigende grad konkurrerer på kvalitet, vidensindhold og fleksibilitet, hvilket også har indflydelse på arbejdsorganiseringen og ledelsesformen. Medarbejderinddragelse via produktionsgrupper, selvstyrende grupper og lærende organisationer bliver blandt andet opfattet som et resultat af dette (Center for lederudvikling, 1995).

Som en del af forandringen fremgår det også, at der i stigende grad investeres i ny teknologi. Og som det fremgår af følgende citat, stiller dette også nye krav til ledelsen:

”Det er ikke tilstrækkeligt, at virksomhederne har viljen til at investere i ny teknologi. Den ledelsesmæssige del må følge med forandringen” (DA, 1984).

For at det er muligt for lederen at følge med forandringen skal lederen, ifølge DA, kunne se mulighederne for at udnytte ansvarsdelegering, have evnen til at se større sammenhænge i virksomheden og acceptere medarbejdernes større adgang til informationer (DA, 1984). Privat ledelse italesættes således som et spørgsmål om, at skabe vækst via fornyelse og forandring. Udover den nye teknologi og de mange forandringer, bliver der i stigende grad også stillet mere medmenneskelige krav til de private ledere. Ledelsesforsker Henrik Holt Larsen skriver i en artikel:

”De menneskelige ressourcer er blevet en nøgelfaktor, og dermed bliver lederens egen succes ofte et spørgsmål om, hvor godt han eller hun er i stand til at tiltrække, fastholde, udvikle og afvikle medarbejderne” (Larsen, 1984: s. 50).

Ifølge Henrik Holt Larsens iagttagelser handler ledelse nu ikke længere kun om at være i stand til at skabe gode nøgletal, men også om tiltrække og fastholde de rigtige medarbejdere.

5.1.1.2 Semantikken i den offentlige sektor

Det fremgår af semantikken, at økonomi og jura i denne periode er væsentlige omdrejningspunkter. I løbet af 1980'erne sker der således en række økonomiske og retslige lovændringer, der påvirker betingelserne for offentlig ledelse (Sand, 2006). Der bliver lagt

vægt på en mere liberal økonomi i den offentlige sektor og fokus er rettet mod, hvordan den offentlige sektor kan anvende de offentlige midler mere effektivt – hvilket især sker gennem overføring af tjenester fra Stat til marked. Der fokuseres samtidig på en øget bruger- og service orientering, rettet mod den enkelte borger. For en række sektorer får disse lovændringer stor betydning. Der sker således store teknologiske ændringer, indenfor informations- og telekommunikationsteknologien, hvilket gør nationale og statslige monopoler umulige at opretholde, hvilket forstærkes af, at Danmark tiltræder EUs indre marked i 1986 (Sand, 2006).

Disse ændringer medfører en række udfordringer for offentlig ledelse. Det fremgår således af semantikken, at den offentlige sektor, skal forholde sig til nye økonomiske og retslige krav, der er rettet mod markedsgørelse af den offentlige sektor (Sand, 2006). Disse krav er med til at ændre betingelser for ledelse i forhold til tidligere, hvor den offentlige sektor alene kunne praktisere ledelse ud fra de regler, som var politisk bestemt i Danmark. Den danske indtræden i EUs indre marked ændrer konkret på betingelserne for offentlig ledelse ved, at der bliver indført et generelt forbud mod brug af statsstøtte, samt en lang række regler for, hvordan offentlige tjenester skal udføres, med fokus på, at skabe optimale handels- og konkurrenceforhold (Sand, 2006). Samtidig bliver der indført en række restriktioner, for at forhindre monopoler og øge konkurrencen blandt offentlige virksomheder (Sand, 2006). De nye betingelser har til formål, at den offentlige sektor i større grad kommer til at konkurrere på vilkår, der ligner dem der gør sig gældende inden for den private sektor.

Som følge af ovenstående udfordringer, bliver den offentlige sektor nødt til, at tilpasse sig forholdene, hvilket gøres gennem omstilling. Omstilling er således det overordnede ideal for den offentlige sektor i ledelsesfasen (Rennison, 2003). Der bliver især fokuseret på måden, hvorpå offentlig ledelse kan håndtere denne omstilling og de udfordringer, der følger med. Målet med offentlig ledelse ses som det at skabe omstillingsparate organisationer og medarbejdere. De grundlæggende problemer for den offentlige sektor er et udgiftsproblem, et effektivitetsproblem, et fleksibilitetsproblem samt et kvalitetsproblem (Rennison, 2003). For at komme disse problemer til livs fremgår det af semantikken, at offentlig ledelse forsøger at nærme sig privat ledelse for derigennem at forandre sig til det bedre og øge effektiviteten. Som Rennison fremhæver i sine iagttagelser:

”Det bliver legitimt at tale om ledelse i den offentlige sektor – men i en bestemt form, nemlig som efterligning af privat-sektor-modeller og med erhvervsøkonomiske rationaler som grundforestilling” (Rennison, 2003: s. 113).

New Public Management (NPM) ses som midlet, hvormed den offentlige sektor skal forsøge at nærme sig idealet, der opstilles som privat ledelse. NPM bliver opfattet som nyt i den offentlige sektor, fordi der med NPM netop bliver fokuseret på andre faktorer end dem, der normalt kendetegner den offentlige sektor. NPM fremhæver således vigtigheden af, at den offentlige sektor, i større grad end tidligere, bliver kendetegnet ved blandt andet professionel ledelse, større konkurrence og fokus på ledelsesstil (Hood, 1991). Hermed er NPM altså en fællesbetegnelse for mange af de forskelligartede styringsredskaber, der på forskellig vis reformerer det offentlige. Fælles for dem er, at de alle har markedsøkonomiske principper og private organisationsformer som ideal (Greve, 2002). Opgaven for NPM værktøjerne er dermed, at løse de problemer, den offentlige sektor har og præge den i retning af den private sektor.

Men som det fremgår af semantikken, er det offentlige ikke er gearret til at håndtere kravet om omstilling, og de private konsulenthuse bliver i de fleste tilfælde det offentliges hjælpende hånd. Konsulenterne kommer med deres erfaringer og idealer fra den private sektor, og hjælper den vej igennem de offentlige organisationer på rette vej, da de kan hjælpe med introducere og implementere den offentlige sektor for de styringsredskaber, der allerede er en del af den private sektor. Udover NPM fremstår dette altså som endnu en faktor, der har betydet, at de private ledelsesidealer og værktøjer har indtaget den offentlige sektor (Højbjerg, 2004).

5.1.1.3 Ændringer i skellet mellem offentlig og privat ledelse

Som det fremgår, anviser semantikken at skellet mellem offentlig og privat ledelse med NPM undergår store forandringer og de ledelsesværktøjer, der før havde været naturligt placeret i den private sektor indtager nu den offentlige sektor. Ledelsesbegrebet får altså med NPM en mere generisk betydning, hvor ledelse ikke ses som en sektorbestemt størrelse, og idealet om henholdsvis offentlig og privat ledelse forenes i forestillingen om ”professionel ledelse” (Rennison, 2003). Den professionelle leder skal kunne det hele og skal derfor både formå at håndtere administrativ ledelse, strategisk ledelse, faglig ledelse og personaleledelse

(Rennison, 2003). Det offentlige og privates ideal om professionel ledelse stiller således offentlig og privat ledelse over for de samme udfordringer rent ledelsesmæssigt.

NPM betyder dermed, at skellet mellem offentlig og privat ledelse bliver mindre. Blandt andet ses det at skellet, der tidligere havde været kendetegnet ved penge/ikke penge, med NPM bliver formindsket. Det står således skrevet i en redegørelse fra Forvaltningshøjskolen:

”Selve det at få størst muligt udbytte af de ressourcer, man en gang disponerer over – omkostnings- eller økonomistyring – er formentlig ikke særligt forskellige for ledere i de to sektorer” (Danmarks Forvaltningshøjskole, 1980).

Dette citat henviser til forskellen mellem den offentlige og den private sektor. Dette citat må iagttages i forhold til, at der med NPM netop er kommet mere fokus på de offentlige organisationers ressourcebevidsthed, som, i større grad end tidligere, nærmer sig private organisationer.

5.1.1.4 Forandringer i skellet som følge af New Public Management

De forandringer der har været kendetegnende for NPM, har været i gang siden begyndelsen af 1980'erne og forandringerne blev i første omgang omtalt, som ”modernisering” af den offentlige sektor. Inden for modernisering er der især to tendenser der især gør sig gældende (Pedersen, 2007). Der sker for det første en række administrative reformer, med fokus på blandt andet: decentralisering, målstyring, indførelse af IT i sagsbehandlingen, udlicitering, fokus på output- og resultatfokus. For det andet er der i 1980'erne en tendens til institutionelle reformer, hvilket omfatter: opsplittning af den offentlige sektor i mindre resultatenheder, adskillelse mellem bestiller og udfører og inddragelse af private virksomheder gennem udlicitering, dannelse af statslige aktieselskaber, privatiseringer og markedsgørelse i det hele taget.

Der kan stilles spørgsmålstegn ved, om konsekvenserne af NPM ikke blot er en naturlig konsekvens af, på den ene side de ændringer, som Danmarks indtræden i EUs indre marked medfører, med øget fokus på konkurrence og frihandel, og på den anden side globalisering, hvor Danmark, som en lang række andre lande, undersøger, hvordan den offentlige sektor kan moderniseres med udgangspunkt i, hvilke modeller andre lande, med tilsvarende udfordringer, anvender.

Danmarks indtræden i EUs indre marked og globalisering er faktorer, der har en medvirkende årsag til, at der bliver introduceret NPM. Men NPM er primært, blandt iagttagere, betragtet som en reaktion på 1960'ernes og 1970'ernes ustyrlige vækst i de offentlige udgifter og den heraf oplagte mangel på værktøjer til at styre de offentlige budgetter (Melander, 2008). NPM opfattes som nyt, hvilket først og fremmest skyldes, at NPM betragtes som et alternativ til den gængse måde at opfatte den offentlige sektor på (Melander, 2008). Den offentlige sektor havde i start 1980'erne et dårligt omdømme og var kendt som et hierarkisk og bureaukratisk apparat, der var meget lidt fleksibelt. I stedet for bureaukrati i den kendte weberske forstand⁹ satte NPM fokus på ledelse (Greve, 2002). Ledelse havde hidtil været et begreb, der mest var forbundet med Handelshøjskolerne og den private sektor. Som konsekvens heraf bliver det i 1980'erne og specielt 1990'erne legitimt, at tale om behov for ledelse i den offentlige sektor. Offentlig ledelse italesættes i den forbindelse som udførelse af offentlige beslutninger og handling, mens bureaukrati italesættes som negativt og giver associationer til en fornemmelse af stilstand og blokering af (nødvendig) handling.

Introduktion af styringsværktøjer bliver populært sammenfattet med udsagnene om, at "lade lederne lede" ("letting managers manage") og tvinge lederne til at lede ("making managers manage") (Kettl, 2000). Det fremgår af semantikken, at den gængse opfattelse af offentlig ledelse, med introduktionen af NPM, bliver ændret markant.

NPM bliver anset som nyt, da der ikke tidligere har været anvendt NPM og styringsteknologier i den offentlige sektor. NPM har, som nævnt, sit teoretiske inspiration fra ledelsesteorien fra Handelshøjskolerne. Ledelse havde indtil da primært været studeret som noget, der blev praktiseret som "ledelse i den private sektor" (Greve, 2002). NPM bliver betragtet som en nødvendig tilpasning af dansk samfundsøkonomi, for at modstå den øgede globale konkurrence (Pedersen, 2007).

I historisk kontekst kan det konstateres, at ledelsesteorien har gennemgået flere forskellige perioder, hvor fokus har været rettet mod forskellige aspekter af ledelse, der matcher tidens problemstillinger for virksomheder. Ledelse blev, som nævnt, indtil start 1980'erne primært betragtet som et fænomen, der blev praktiseret i den private sektor (Rennison, 2003). Det

⁹ Webers bureaukratimodel bygger på en idealtypisk organisationsform, som bl. a. kendetegnes med adskilte kompetenceområder og formaliserede avancementregler (Andersen og Kaspersen, 2002)

bliver der lavet om på med introduktionen af NPM – op gennem 1980'erne bliver styringsteknologier således introduceret og anvendt i den offentlige sektor.

I perioden op til introduktionen af NPM var der flere andre faser, med skiftende fokus på, hvordan ledelse bør praktiseres (Rennison, 2003). Et væsentligt udgangspunkt for ledelse har været, hvilke samfundstendenser der gør sig gældende. I 1950'erne sker der et opgør med Taylors ”maskin-prægede” tilgang til ledelse. Dette opgør gjorde f. eks. ledelsesforskere i stand til at fokusere på, hvordan man bedst kunne anvende menneskelige ressourcer, gennem styringsteknologier, som f. eks. Human Ressource Management¹⁰ (HRM).

Udover fokus på menneskelige ressourcer, gennem HRM, var der, med inspirationen fra nyere økonomisk teori om organisation og beslutning den såkaldte ”New Institutional Economics”, fokus på aktørers nyttemaksimering, hvilket også blev overført til studiet af politik og forvaltning. Denne tendens blev allerede i 1970'erne eksemplificeret ved at påvise, at offentligt ansatte forsøgte at skaffe sig større bevillinger og større kontorer, på bekostning af skatteborgernes reelle ønsker, da pengene i den offentlige sektor blev brugt på disse goder, frem for velfærd til skatteborgerne (Greve, 2002). Med dette udgangspunkt kan det konstateres, at aktører i ny institutionelle økonomi ses som nyttemaksimerende. Dette giver en række udfordringer, som medfører, at systemerne skal indrettes på en måde, der medvirker til at få aktørernes ”sande” præferencer frem i lyset gennem forskellige økonomiske teorier.

Det er blandt andet disse udfordringer for den offentlige sektor, NPMs styringsteknologier rummer forslag til at løse. En styringsteknologi er eksempelvis principal-agent teorien¹¹, som gør op med idealet om, at offentligt ansatte udfører deres job efter politikernes anvisninger. Inden for den teoriretning er der således klare budskaber, der gør op med hidtidige system baseret på frihed og tillid. I stedet skal der kontrol- og styringssystemer til og der skal skabes adskillelse mellem de organisatoriske enheder i den offentlige sektor.

¹⁰ Human Resource Management er arbejdet med at udvikle de menneskelige ressourcer, gennem fokus på menneskelig værditilvækst.

¹¹ Principal agent teorien er en økonomisk teori, der i sin enkleste form diskuterer forholdet mellem to mennesker: En principal og en befuldmægtiget – hans agent – der træffer beslutninger på principalens vegne (Douma og Schreuder, 2004) Et eksempel på dette forhold kan være relationen mellem arbejdsgiver og arbejdstager, hvor arbejdsgiver skal forsøge at skabe en belønningsstruktur, der får arbejdstager til at agere efter arbejdsgiverens henvisninger.

Jeg har foretaget en kort historisk afstikker i analyseperioden, hvor det med et historisk blik kan konstateres, at NPM's fundament bygger på en række økonomiske orienterede ledelsesteorier, som i første omgang blev udviklet med henblik på anvendelse og fornyelse af ledelse i den private sektor (Hood, 1991). Da man første gang så tendenser i denne retning, var skellet mellem offentlig og privat ledelse stort og forskning i ledelse beskæftigede sig dengang udelukkende med ledelse i den private sektor.

I forbindelse med introduktionen af NPM inspirerede styringsteknologier opstår den en række spændinger i den offentlige sektor, som får en række konsekvenser, hvilket er mest tydeligt i slutningen af perioden. NPMs styringsteknologier rummer en række "hårde" økonomiske incitament, der forekommer nye i den offentlige sektor. Der bliver talt om at "svinge pilsken" og skabe incitamentstrukturer for ansatte i den offentlige sektor (Greve, 2002). Spændingerne fortsætter med at være til stede op gennem 1980'erne og 1990'erne. Som konsekvens af dette bliver der i slutningen af perioden stillet spørgsmålstejn ved egnetheden af NPM i den offentlige sektor og hvilke retningslinjer offentlige ansatte egentlig skal rette sig efter. Denne diskussion medfører, at der bliver fokuseret på mere bløde værdier. Der argumenteres således for brug af samarbejde i hold og skabelse af den hele medarbejder. Der bliver i samme periode også introduceret initiativer, der ikke betragtes som et resultat af NPM, men mere betragtes som en form for modreaktion på NPM, herunder fremgår Corporate Social Responsibility (CSR)¹², som det mest iøjnefaldende initiativ (Pedersen, 2007).

5.1.1.5 Konsekvenser som følge af ændringer i skellet mellem offentlig og privat ledelse

I slutningen af perioden er det tydeligt, at der er sket store ændringer i den offentlige sektor, der er under konstant forandring. Dette eksemplificeres i forbindelse med den ledelsespolitiske redegørelse fra Finansministeriet. Fokus er stadig på omstilling, men ledelse i den offentlige sektor bliver i den forbindelse stillet over for de udfordringer som vidensamfundet rejser:

"Omstillingen til vidensamfundet rejser så mange nye udfordringer for ledelsen i både den private og offentlige sektor, at der er behov for en langt bredere debat om, hvordan de daglige ledelsesudfordringer håndteres. Debatten skal bidrage til en dialog om, hvad god

¹² CSR defineres som virksomhedernes frivillige arbejde med at integrere sociale og miljømæssige hensyn i deres forretningsaktiviteter og i interaktionen med deres interessenter.

ledelse er på den enkelte arbejdsplads, og hvordan den udvikles i praksis. Debatten skal medvirke til at gøre det lettere at stille krav til ledelse og til udvikling af bedre ledere og ledelsesformer” (Finansministeriet, 2001, s. 5).

Dermed fremgår det af semantikken, at kravet om omstilling stiller nye krav til ledelse, da ledelse, i både den offentlige og private sektor, skal tage udgangspunkt i, hvordan den enkelte arbejdsplads bliver bedre til at udvikle sig gennem dygtigere ledere og dertil hørende tilpassede ledelsesformer.

NPM påvirker også den offentlige sektor på det organisatoriske plan. NPM indeholder således et budskab om, at der skal være plads til at udøve offentlig ledelse ved at skabe incitamentsstrukturer, gennem opsplnitning af organisatoriske enheder. Ideen om med at splitte den offentlige sektor op i mindre resultatenheder, er ikke tidligere set i den offentlige sektor. Processen har gået på ”at skabe organisationer”, så offentlige organisationer ikke blot er en del af et stort offentligt bureaukrati (Greve, 2002). Konsekvenserne af dette er synligt i dag, flere år senere, hvor offentlige organisationer har i deres egen identitet, logo og holdning til deres mission her i tilværelsen. NPM er derfor på godt og ondt blevet lig med forandring i en bestemt retning; mere ledelse og mere opsplnitning og selvstændiggørelse af offentlige organisationer.

Skellet mellem offentlig og privat ledelse kan ikke, i samme grad som det var tilfældet tidligere, italesættes ved forskellen i kravene til henholdsvis offentlig og privat ledelse. Det fremgår af semantikken, at kravene til offentlig ledelse på afgørende områder nu svarer til kravene for privat ledelse. Selvom offentlig og privat ledelses grundvilkår stadig er forskellige, italesættes de udfordringer, ledelsen bliver mødt med, som værende ens. Tidligere Finansminister Thor Pedersen fremhæver således:

”erhvervslivet og den kommunale offentlige sektor [fungerer] under fundamentalt forskellige spilleregler. Men de udfordringer, man står overfor, er i afgørende henseende de samme” (Pedersen i Mellemlvik, 1993; s. 46).

Yderligere fremhæver Thor Pedersen, at udfordringerne for det offentlige handler om, at kommunerne skal holde skatteomkostningerne nede og samtidig være i stand til at tage nye og

ændrede opgaver op. Og for den private sektor er det virksomhederne, der skal holde omkostningerne nede for at leve op til konkurrencen (Pedersen i Mellemvik, 1993).

Med udgangspunkt i Thor Pedersens iagttagelse, er der i semantikken en opfattelse af, at forskellen er på vej til at blive ophævet. Skellet mellem offentlig og privat ledelse bliver derfor italesat som værende blevet væsentlig mindre, idet udfordringerne og kravene til offentlig og privat ledelse på afgørende punkter er blevet de samme.

Denne udvikling understøttes af følgende citat af departementschef Karsten Dybvad:

”[i de foregående og] *i disse år sker en løbende markedsførelse af den offentlige sektor*”
(Dybvad i Rønnov, 2003)

Der italesættes således i semantikken en forventning om, at den offentlige sektor i fremtiden vil være underlagt krav, der i højere grad, end tilfældet er i dag, svarer til kravene for den private sektor. På grund af, at der i ledelsesfasen er en meget stærk tro på, at ledelse er vejen frem, og ledelse ses som midlet, der kan løse en stor del af de problemer både offentlige og private organisationer har.

Ifølge semantikken er udfordringen for den offentlige sektor, at skabe en ledelsesmodel, der tager højde for en række økonomiske hensyn i større grad end det har været tilfældet tidligere, hvilket NPM i høj grad er midlet til at gennemføre. Spørgsmålet er, hvordan man kan forene en sådan model med de demokratiske hensyn, der er en del af den offentlige sektor? Flere steder i semantikken fremhæves værdibaseret ledelse, som i 1990'erne bliver introduceret i den offentlige og private sektor. Værdibaseret ledelse tager udgangspunkt i leadership tankegangen, og er en blød og organisk tilgang til ledelse. Her handler ledelse om gensidig forståelse og tillid til dem der bliver ledt. Genstanden for ledelse er mennesker, og relationen mellem den der leder, og dem der bliver ledt, er en med-ledt relation. Værdibaseret ledelse handler om at formulere og kommunikere en vision og nogle værdier, der gør organisationen meningsfuld, og formår at engagere medarbejderne (Knudsen i Pedersen, 2007). Værdibaseret ledelse bygger således på viljen til at skabe tillid og sikre konsekvens og vilje til at uddelegere og til at skabe større råderum for den enkelte (Dansk Industri, 1997).

Ledelse handler i 1990'erne altså om at involvere medarbejderne, hvilket gør sig gældende i både den offentlige og private sektor. Dette gøres blandt andet gennem værdibaseret ledelse. Ifølge Ledelsesforsker Majken Schultz's italesættelse stiller værdibaseret ledelse ikke kun krav til ledelsen, men også til medarbejderne, hvilket illustreres med følgende citat om værdibaseret ledelse i den private sektor:

"Medarbejderne kan altså ikke - som i den gamle lønarbejderbevidsthed - blot skyde skylden på chefen. I dialogen med ledelsen har de et medansvar." (Elfelt, 1998; s. 5).

Med værdibaseret ledelse inddrages medarbejderne således på sin vis i ledelsesprocessen, idet de, med udgangspunkt i værdierne, bliver medansvarlige overfor at beslutninger og handlinger foregår i overensstemmelse med dem. Rennison fremhæver i sine iagttagelser af værdibaseret ledelse i det offentlige, hvordan:

"lederne må invitere medarbejderne til at deltage i den ledelsesmæssige proces og i formuleringen af værdier, visioner og strategier, så de derved opnår et forpligtigende medansvar og engagement" (Rennison, 2003; s. 149).

Der er således en entydig semantik omkring værdibaseret ledelse og den ansvarstagende medarbejder uagtet, om sigtet er privat eller offentlig. Den værdibaserede og involverende tilgang til ledelse afspejler sig også i, at både de offentlige og private organisationer betragtes som flade og strategiske organisationer. Værdibaseret ledelse er et eksempel på et styringsværktøj, der dengang det blev indført (og i dag) anvendes, stort set ens i begge sektorer og er medvirkende til, at skellet mellem privat og offentlig ledelse minimeres.

Selvom skellet, som tidligere beskrevet, på mange områder søges udlignet ved at offentlig ledelse nærmer sig privat ledelse, fremgår det af semantikken at offentlig ledelse ikke bliver lig privat ledelse - det offentlige bliver ikke privat. Rennison beskriver denne iagttagelse således:

"Mødet mellem forvaltningsformen og forretningsformen er således præget af det offentliges begær efter det private - et begær, der får sin kraft gennem erkendelsen af, at det, der begæres alligevel ikke kan nås. Det offentlige bliver ikke privat, men det lader sig inspirere og indoptager derved det private på sin side af forskellen" (Rennison, 2003; s. 115).

Skellet mellem offentlig og privat ledelse består, om end ikke samme grad som tidligere.

Jeg har i det ovenstående fokuseret på, hvilke tendenser der gør sig gældende i retning af, at offentlig og privat ledelse nærmer sig hinanden. Denne fortælling bliver bygget op omkring en forestilling om, at der i dag er et mindre skel mellem offentlig og privat ledelse - som følge af den udvikling jeg har beskrevet i analysen. Der er dog også en anden fortælling om skellet mellem offentlig og privat ledelse i perioden, start 1980'erne - 2000, end den netop fortalte. En historie, der ikke tager udgangspunkt i, hvad idealet foreskriver, men derimod hvad realiteten stadig fortæller. I denne fortælling indskriver sig de røster, der hævder, at selv om der er sket store ændringer, hvilket i høj grad skyldes NPM, så er offentlig og privat ledelse på nogle områder stadig forskellige og vil muligvis også vil være det i fremtiden.

5.1.1.6 Fortsatte forskelle mellem offentlig og privat ledelse

Af semantikken fremgår det, at der stadig på en række områder er forskelle mellem ledelse i den offentlige og private sektor. Konkurrenceperspektivet samt den offentlige og private sektors forskellige konkurrencesituation er områder, der betyder, at skellet mellem offentlig og privat ledelse ikke italesættes som udlignet. Møller og Wollfsen fremhæver således:

”Private organisationer lever på et konkurrencepræget marked. Offentlige organisationer mangler de incitamenters som konkurrencen og kampen om kunderne giver” (Møller og Wollfsen, 1991; s. 99).

Et af NPM tiltagene er netop, at der skal være større konkurrence i den offentlige sektor. Højere konkurrence i den offentlige sektor bør umiddelbart også påvirke den offentlige ledelse til, at nærme sig privat ledelse. Men det har ifølge Møller og Wollfsen ikke været tilfældet, da den offentlige sektor ikke skal kæmpe om kunderne. Semantikken fremstiller således skellet som et spørgsmål om konkurrence/mangel på konkurrence.

I forlængelse af dette, er en anden åbenbar forskel:

”det største skel mellem offentlige og private virksomheder er, at de første er (principielt) ledet af folkevalgte professionelle politikere, mens politiseringen i erhvervslivets bestyrelser normalt er mindre professionel” (Johnsen, 1999; s. 228).

Italesættelsen af hvordan den offentlige og den private organisation bliver ledet viser, at skellet her er stort. Tænkertanken Public Governance bekræfter dette. De iagttager, at den offentlige ledelse er udsat for politisk styring i et konfliktfyldt område, idet politikerne er født til at være uenige. Den private ledelse er derimod mere sparringspartner med bestyrelsen, idet de har det fælles mål – at fremme virksomhedens succes (Tænkertanken Public Governance, 2004). På baggrund af dette, kan skellet mellem offentlig og privat ledelse beskrives som værende et spørgsmål om bestyrelse/politikere.

Ledelseskonsulent Dr. Greg Parston fremhæver en anden forskel, da den private sektor ifølge hans iagttagelser ledes ud fra andre idealer:

[den private sektor ledes] ”med henblik på at skaffe økonomiske resultater, hvorimod den offentlige ledes med henblik på at skaffe sociale resultater.” (Parston, 1992; s. 68).

Den private sektor har økonomiske resultater som mål, de har dog også sociale mål, men disse er ofte midler til at opnå de økonomiske resultater. I den offentlige sektor er det derimod de sociale mål, som er det primære. Det er således det, der er midlet til at nå målet i den private sektor, der i den offentlige sektor udgør selve målet.

5.1.1.7 Opsummering

Den semantiske fortælling af perioden fra start 1980'erne og frem til årtusindskiftet viser, at der er sket store ændringer i måden der italesættes ledelse på. Offentlig ledelse har således nærmet sig det, der af flere iagttagere bliver betragtet som idealet - privat ledelse. Privat ledelse står således i starten af perioden på den positive side af forskellen privat ledelse/ offentlig ledelse og er kendetegnet ved omstilling, fornyelse og forandring, som de generelle omdrejningspunkter. I den offentlige sektor sker der gennem perioden en lang række ændringer, der får store konsekvenser, for offentlig ledelse. Disse ændringer starter med moderniseringsprogrammet, der taler om at nærme sig markedet og fortsætter med Danmarks indtræden i EU's indre marked, der sigter mod hvordan offentlige tjenester udføres, med fokus på at skabe optimale handels og konkurrenceforhold. NPM betragtes dog som det afgørende middel for, hvordan offentlig ledelse har formået at nærme sig privat ledelse. De ledelsesværktøjer og idéer, der før kun gjorde sig gældende indenfor privat ledelse, har således indtaget den offentlige sektor. NPM fremhæver vigtigheden professionel ledelse,

større konkurrence og fokus på ledelse. En væsentlig konsekvens af disse udfordringer bliver, at offentlig ledelse skal tilpasse sig omstilling, da der bliver vendt op og ned på den gængse ledelsesform. Den mere markedsorienterede tilgang til ledelse medfører, at der i 1990'erne introduceres værdibaseret ledelse, hvilket gør sig gældende for både den offentlige og private sektor. Ledelse italesættes i slutningen af perioden, for begge sektorer, som et spørgsmål om professionel ledelse.

Selvom ledelse i den offentlige sektor nærmer sig det, der af nogle iagttagere bliver betragtet som idealet, så er der stadig en fortælling om, at der er forskelle mellem offentlig og privat ledelse, som bliver svære at udligne. Denne fortælling foreskriver, at den offentlige sektor ikke er underlagt samme konkurrencevilkår, som gør sig gældende i den private sektor, dermed agerer man ikke lige så professionelt i den offentlige sektor, som det er tilfældet i den private sektor. Samtidig bærer den offentlige sektor præg af, at der sidder politikere i ledelsen i den offentlige sektor, mens den private sektor er præget af en mere professionel sammensætning, hvor fokus er på at skabe økonomiske resultater, frem for den offentlige sektor, hvor fokus i større grad er rettet mod sociale resultater.

5.1.2 Perioden fra årtusindskiftet og frem til i dag

I det følgende afsnit vil jeg analysere udviklingen i skellet mellem offentlig og privat ledelse fra årtusindskiftet og frem til i dag.

5.1.2.1 Ledelse som fast ideal

Omkring år tusindskiftet sker der ændringer i diskussionen omkring ledelse i den offentlige sektor. Tidligere handlede diskussionen om, hvorvidt ledelse med inspiration fra den private sektor kunne anvendes i den offentlige sektor. I begyndelsen af det nye årtusinde er den diskussion så godt som uddød. Der er ikke længere nogen, der sætter spørgsmålstegn ved betydningen af ledelse, og det er accepteret at anvende styringsteknologier. Ledelse betragtes som en nødvendighed for en organisation og en virksomheds succes. Professor Steen Hildebrandt udtrykker det således:

”Ledelse er nøglen til løsning af mange af de udfordringer, som den enkelte institution og virksomhed og samfund står overfor” (Hildebrandt, 2005; s. 1).

Semantikken anviser med andre ord nu ledelse som det, der er bestemmende for succes eller fiasko. Og hvis en organisation eller virksomhed ikke når de mål, den har sat sig, er det ledelsen, der får skylden, og i værste fald bliver ledelsen skiftet ud.

5.1.2.2 Nye ændringer i skellet mellem offentlig og privat ledelse

Ledelse betragtes altså i anden denne periode som en nødvendighed, frem for en mulighed. Der sker dog en væsentlig ændring i skellet mellem offentlig og privat ledelse, da skellet ikke længere udelukkende handler om, at offentlig ledelse kan have gavn af at nærme sig privat ledelse. Privat ledelse kan nu også tage ved lære fra offentlig ledelse. Rennison udtrykker det på følgende måde:

"I begyndelsen af det nye århundrede ses imidlertid en ny optagethed af 'det særligt offentlige' og 'den politisk styrede organisation', hvorfra det private kan tage ved lære. En ny grænsesættelse er i spil og skellet offentlig/privat er igen sat til diskussion og fornyet konstitution." (Rennison, 2003; s.162-163).

Billedet er med andre ord ved at vende og der ses tendenser i retning af, at privat ledelse, som tidligere var idealet, nu i stedet tager ved lære af den offentlige sektor.

Ole Fogh Kirkeby skriver også i et indlæg til et debatudspil fra Tænk tanken Public Governance:

"Den fremsynede, private leder ønsker nu at besidde præcist den kompetence, som er den offentlige leders kernekapacitet. Nemlig at kunne styre helt åbne beslutningsprocesser lige fra deres initiering til deres implementering, uden tab af legitimitet." (Kirkeby, 2004; s. 7).

Skellet mellem offentlig og privat ledelse ses således igen som værende under forandring. En forandring, der betyder, at offentlig og privat ledelse nærmer sig hinanden yderligere. Det fremgår igen af semantikken, at det nu ikke længere kun er offentlig ledelse, der ønsker at tilnærme sig privat ledelse, som det tidligere var tilfældet, men også privat ledelse, der ønsker, at nærme sig offentlig ledelse. Som det fremgår af citatet, består skellet mellem offentlig og privat ledelse i at være i stand til at styre åbne beslutningsprocesser, uden at det skader organisationen overfor ikke at være i stand til det - det offentliges kernekapacitet overfor det privates mangel. Og udfordringen består således i, om det, for privat ledelse er muligt, at

ophæve dette skel ved at nærme sig offentlig ledelse og derved blive bedre til at styre åbne beslutningsprocesser.

Det at kunne håndtere en offentlighed italesættes generelt som afgørende for privat ledelse, hvorfor offentlig ledelse fremstår som den positive side af forskellen offentlig ledelse/privat ledelse. Det fremgår af semantikken, at den private leder ønsker at besidde mange af de kompetencer, der netop kendetegner offentlig ledelse. Det har altid været et præmis for offentlig ledelse, at skulle fungere under meget åbne og offentlige forhold, og det er netop det den private leder nu ønsker at mestre. Det hedder således:

”Hele fokus på ‘the corporate image’, på omdømmet og de relaterede brandingstrategier kræver, at den private leder kan håndtere en offentlighed. Det kan hun faktisk lære af den offentlige direktør” (Kirkeby, 2004; s. 7).

Det fremgår at den private leder kan lære at håndtere en offentlighed af den offentlige leder. Andre kilder fremhæver hvordan:

”det kan konstateres, at udviklingen [...] går i retningen af en større samfundsmæssig bevidsthed [hos de private virksomheder], som bl.a. kommer til udtryk i hensyntagen til den offentlige mening” (Vallentin, 2004; s. 68).

Skellet italesættes her som et spørgsmål om at kunne håndtere en offentlighed overfor det ikke at kunne håndtere en offentlighed, men samtidig fremgår det af semantikken, at det er et skel, der på visse områder allerede er udvisket, da den private leder i stigende grad er opmærksom på den offentlige mening.

På andre områder har privat ledelse, ved at nærme sig offentlig ledelse, udlignet skellet mellem offentlig og privat ledelse. Tænk tanken for Public Governance skriver således:

”de toneangivende ledere i den private sektor [tager] stadig mere farve af den politiske sfæres åbenhed, dilemma- og scenarietænkning” (Tænk tanken Public Governance, 2004; s. 15).

Skellet mellem offentlig og privat ledelse består, ifølge semantikken, altså ikke længere af åbenhed overfor lukkethed. De private ledere har indset, at hvis de skal lære de offentlige

lederes ”våben”, er åbenhed et godt sted at starte. For uden åbenhed kan privat ledelse ikke blive i stand til blandt andet at håndtere åbne beslutningsprocesser og en stigende offentlighed, der interesserer sig for virksomheden og i et vist omfang agerer på baggrund af virksomhedens beslutninger i form af eksempelvis den politiske forbruger.¹³

Semantikken anviser dog ikke kun åbenhed, en stigende offentlighed og åbne beslutningsprocesser, som den private ledelse kan have gavn af at lære af offentlig ledelse. I takt med at skellet mellem offentlig og privat ledelse udlignes, fremgår det, at privat ledelse også kan have gavn af at nærme sig offentlig ledelse på det politiske område. Allerede i 1993 forudså Professor Ove Kaj Pedersen denne tendens, hvilket illustreres med følgende citat:

”For begge [offentlig og privat ledelse] vil fremtiden betyde politisering.¹⁴ I takt med at grænserne mellem offentlig og privat sektor nedbrydes og i tråd med at der etableres tætte forhandlingsrelationer mellem dem, ville ledelserne derfor komme til at indgå i stadig mere politiserede spil.” (Pedersen i Mellemvik 1993; s. 47).

Som det fremgår af citatet, fortæller Ove K. Pedersen hvordan han er af den overbevisning, at politisering vil få stor betydning for både offentlig og privat ledelse i fremtiden. Denne betragtning viser sig senere at være rigtig, hvilket bestyrkes af, at den politiske dagsorden nu for alvor opfattes som en del af hverdagen for de private ledere. Departementschef Karsten Dybvad fremhæver således, at:

”topledere i det private bliver i stigende grad nødt til at forholde sig til en politisk dagsorden” (Dybvad i Rønnov, 2003).

Politisering giver mange udfordringer for virksomhederne og herved for de private ledere, der dels kan være med til at vedtage regulering af samfundet, og dels kan være med til at være ansvarlige for samfundets problemer og derved sætte den politiske dagsorden. Politisering betyder dermed nye udfordringer for de private ledere, der nu skal til at tage højde for et

¹³ Den politiske forbruger er udtryk for en forbruger tendens, der fra midten af 1990'erne er blevet en markant størrelse i mediebilledet og den offentlige debat. Politikere appellerer til den politiske forbruger og prøver at tolke signalerne, samtidig fremstiller erhvervslivet 'politisk korrekte' varer og indfører 'etiske regnskaber' for at komme dem i møde

¹⁴ Politisering er udtryk for, at en lang række virksomheder ikke længere kun er markedsaktører, men i stigende grad deltager i en række processer der påvirker hvordan samfundet skal udformes (Frankel, 2004). Virksomheder påtager sig og påvirker samfundsopgaver, der tidligere udelukkende var forbeholdt Staten.

politisk spil i deres daglige ledelsesarbejde. Hermed fungerer de private virksomheder i stigende grad under de samme vilkår som offentlige organisationer. Som Forum for Offentlig Topleddelse skriver:

"...private virksomheder [oplever] i stigende grad..., at de skal agere på samme præmisser som offentlige organisationer (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005; s. 17).

Denne udvikling bekræftes af, at der i en lang række virksomheder er kommet stigende fokus på deres omverden. Professor Majken Schultz og Engagement Manager Dagny Nome fremhæver, at virksomheders sociale ansvar i disse år er under øget opmærksomhed. Det er derfor vigtigt for virksomheder, at de skærper stakeholderens forventninger til virksomheden:

"Vi identificerer os med - eller mod – brands [...] På den måde opstår stakeholderes ejerskab - et ejerskab som rækker langt ud over virksomhedens grænser og samtidig bidrager til at eskalere forventninger til, at virksomheder opfører sig som ansvarlige samfundsborgere" (Nome og Schultz, 2009).

Det kan konstateres, at virksomhederne i stigende grad betragtes som medansvarlige for samfundet som helhed, da virksomhedens stakeholder agerer ud fra virksomhedens beslutninger, hvilket medvirker til, at virksomhederne må påtage sig et socialt ansvar. De foretager en politisering af virksomhedens virke, og påvirker dermed bevidst samfundet i en bestemt retning, for eksempel ved at bidrage til nærsamfundets udvikling, f. eks. ved at påtage sig en rolle i integration af indvandrere mv. (Frankel, 2004).

Denne tendens understreges af følgende citat i Børsens nyhedsmagasin:

"virksomhederne har i dag et socialt ansvar som samfundsborgere, der rækker ud over bundlinjen." (Børsens nyhedsmagasin, 2002 (1)).

Privat ledelse skal således i stigende grad forholde sig til, og formå at forvalte, dette sociale ansvar og tilpasse deres ledelse efter dette. Privat ledelse arbejder også ofte med den tredobbelte bundlinie, som markerer at de ikke blot står til ansvar overfor det økonomiske, men også det sociale og det miljømæssige i forhold til samfundet (Børsens nyhedsmagasin, 2002 (2)).

Som det fremgår af semantikken, betyder de konvergerende præmisser og de private virksomheders stigende samfundsmæssige medansvar, at privat ledelse nærmer sig offentlig ledelse og tager ved lære af offentlig ledelses håndtering af offentligheden og det politiske aspekt.

Skellet mellem offentlig og privat ledelse har således tidligere været kendetegnet ved politik/ikke politik og samfundsmæssigt ansvar overfor snævert egocentreret ansvar, men disse skel må nu siges at være ophævet. Som semantikken anviser, består skellet, hvis det stadig er muligt at tale om et egentlig skel mellem offentlig og privat ledelse, altså ikke længere i forskellen politik/ikke politik og samfundsmæssigt ansvar/snævert egocentreret ansvar.

Udvikling, hvor en række tidligere skel er blevet ophævet, stiller både privat og offentlig ledelse over for en række nye udfordringer. En faktor der, især de senere år, har ændret betingelserne for ledelse den offentlige sektor, er de ændringer kommunalreformen har medført. Som følge af kommunalreformen er der vendt op og ned på en stor del af organisationsstrukturen og ledelsen i den offentlige sektor (Thorning, 2009). Der er kommet større fokus på effektivitet og flere opgaver sættes i udbud i konkurrence med private virksomheder. Samtidig har kommunerne uddelegeret et større ansvar til den enkelte medarbejder inden for især administration, økonomi og ledelse i bred forstand (Thorning, 2009). I takt med øget udbud blandt private virksomheder minimeres skellet mellem den offentlige og private sektor yderligere.

5.1.2.3 Tilpasning af New Public Management

I takt med at skellet mellem offentlig og privat ledelse er blevet minimeret, har diskussion om hvorvidt der skal anvendes NPM, mistet sin betydning. NPM indgår ganske enkelt som et fast element i forbindelse med offentlige reformer, hvilket senest er eksemplificeret med politireformen.¹⁵ I stedet har diskussionen omkring NPM i de senere år taget en drejning og fokuserer på hvordan NPM skal anvendes. Der er kommet større fokus på negative konsekvenser af, at der er indført NPM inspirerede styringsteknologier. Dynamikken i denne

¹⁵ Politireformen er en politisk aftale fra 2007, der bla. reducerer antallet af politikredse fra 54 til 12. Et af målene med reformen er at sikre en effektiv ledelse af det daglige politiarbejde (nyhederne.tv2.dk)

diskussion tager afsæt i, hvordan NPMs begrænsninger kan tilpasses, så der fortsat kan anvendes styringsteknologier i et dynamisk videnssamfund (Melander, 2008).

Den negative diskussion omkring NPM tager ofte afsæt i NPMs oprindelse. Der er således fokus på, hvordan man kan skille NPMs kerne ud og anvende de dele af NPM der har været en succes (Melander, 2008). NPM bliver af iagttagere betragtet som en reaktion på en forarmet styringsdialog, der prægede den offentlige sektor i perioden før man indførte moderniseringsprogrammet i 1980'erne. På daværende tidspunkt havde politikere svært ved at foretage prioriteringer ud fra et overblik mellem mål og ressourcer (Majgaard i Melander, 2008).

Målt i sin udbredelse kan det konstateres, at NPM har sejret, da grundvilkår som mål- og rammestyring hører til dagens selvfølgelige orden i den offentlige sektor. De u hensigtsmæssige konsekvenser ved NPM er dog kommet mere i fokus. Blandt forskere tales der om, at gøre boet op efter NPM og finde den bevaringsværdige kerne. Ifølge Professor Preben Melander handler denne kerne om, at der i dag er behov for nye ledelseskoncepter, der forener de målrettede styringsmetoder, som NPM bygger på, med reelle sociale og menneskelige udfoldelsesmuligheder (Melander, 2008). Disse behov hænger sammen med en generel samfundsudvikling, hvor NPM i 1980'erne var et naturligt og nødvendigt hjælperedskab for at løse de ledelsesmæssige udfordringer, som den offentlige sektor stod over dengang.

Der er de senere år lavet omfattende reformer, der påvirker ledelse i den offentlige sektor. Det kan være svært at forudsige, hvad der ledelsesmæssigt vil kendetegne offentlig ledelse fremover. Ifølge flere iagttagere bliver udfordringen, at kombinere de finanspolitiske tiltag, der gjorde NPM til en succes, med personaleledelse, brugerkontakt og kvalitetsudvikling (Melander, 2008). Kommunalreformen har stillet offentlige ledere over for en række nye udfordringer, der blandt andet skal formå at håndtere og lede de store forandringer, der følger med reformen, så det forventede kvalitetsløft og den ønskede effektivisering bliver en realitet. Melander peger på, at opgaven for offentlig ledelse fremover bliver, at skabe effektive, omstillingsparate og fleksible medarbejdere som målsætning (Melander, 2008)

5.1.2.4 Nye udfordringer for offentlig og privat ledelse

Udover tilpasning af NPM står den offentlige sektor over for andre ledelsesmæssige udfordringer i disse år, hvilket især skyldes reformer i den offentlige sektor. Det antages at kommunalreformen, på sigt, vil medføre en reduktion af offentlige ledere fra ca. 1.300 til omkring 500 (Birch, 2005). Dermed lægges der op til, at der skal overføres et større ledelsesansvar og indføres større grad af professionalisering, hvilket illustreres med dette citat:

”i forbindelse med kommunalreformen får mange ledere et ledelsesansvar for langt større enheder som følge af, at kommunerne lægges sammen. Der sker derved en professionalisering af ledelsesbegrebet, som ofte stiller krav til øgede kompetencer og mere uddannelse for den enkelte” (Thorning, 2005).

Dette er en reaktion af, at antallet af kommuner med kommunalreformen reduceres fra 275 til 98. I den forbindelse tillægges god ledelse stor betydning, hvilket illustreres med følgende citat fra tidligere formand for Amtsrådsforeningen:

”god ledelse [er] i mange sammenhænge svaret på de udfordringer, som den offentlige sektor står overfor i dag” (Ebbensgaard, 2003).

Men hvad offentlig ledelse er i dag, er måske ikke det samme, som det bliver i fremtiden, og spørgsmålet er, hvordan den offentlige sektor i fremtiden håndterer de udfordringer, som kommunalreformen og senest kvalitetsreformen rummer.

Semantikken anviser, hvordan privat og offentlig ledelse står over for store udfordringer og bliver til stadighed udfordret af den øgede globalisering, der sætter nye krav og standarder for, hvad en privat leder skal formå at håndtere. Vicedirektør i Dansk Industri Bolette Christensen skriver således i en artikel i Berlingske Tidende:

”Virksomheder oplever øget international konkurrence fra udlandet og kortere leveringsfrister. Dette skal modsvares med kortere serier, nye produktionsformer, højt kvalitetsniveau og nye organiseringer af arbejdet og dermed ændring i ledelsesform og stil” (Christensen, 2005).

Globaliseringen sætter således nye standarder for privat ledelse, der blandt andet betyder at private ledere skal formå at håndtere forandringer i et endnu hastigere tempo. Som det videre fremgår af artiklen:

”Det er vigtigt at lederen har godt fat i elementer af forandringsledelse. Det gælder om at kunne planlægge og argumentere forandringer og ikke mindst om at kunne gennemføre og holde fast i forandringen.” (Christensen, 2005).

Ledelse af forandringer, og skabelse af omstillingsparate og fleksible organisationer og medarbejdere italesættes således som værende en udfordring for både offentlig og privat ledelse.

Forandringsledelse ses dog ikke som den eneste ledelsesmæssige udfordring, offentlig og privat ledelse har til fælles. Det fremgår af semantikken, at både offentlig og privat ledelse har øget fokus på ledelse af selvledte. Ledelsesforskeren Dorthe Pedersen fremhæver i sine iagttagelser selvledelse¹⁶ som en af de vedvarende udfordringer i både den private og offentlige sektor, her eksemplificeret ved et citat omkring den offentlige sektor:

”ledelse er blevet en kontinuerlig og lokal udfordring i form af selvomstilling og selvledelse, om det så gælder departementet, styrelsen, regionen, partnerskabet, sygehuskoncernen, skolen, teamet eller den enkelte medarbejder.” (Pedersen, 2007; s. 3).

Som det fremgår stilles der krav til lederen og medarbejderen om, at de skal være i stand til at håndtere denne selvledelsesrolle til organisationens bedste. De skal være fuldt fortrolige med den overordnede strategi og værdigrundlag og formå at omsætte det til konkrete handlinger. Idéen bag selvledelse er, at få de ansatte til at tage ansvar – ansvar for egne handlinger, men også for organisationen - offentlig som privat.

Ledelsens rolle i ledelse af selvledte er således at fremme denne selvstændighed, selvansvarlighed og selvigangsættelse blandt medarbejderne. Lederne skal give medarbejderne det ansvar og den kompetence, der skal til for at de kan tage initiativ og beslutninger i forhold til de fleste af dagligdagens udfordringer. Ledelse af selvledte er derfor

¹⁶ Selvledelse er, når ansvar og kompetencer er delegeret til yderste led (Bertelsen, 1999).

ikke ledelse i form af kontrol og traditionelle regler, men derimod ledelse i form af coaching, menneskeligt indblik, evne til uddelegering, effektiv kommunikation og tydeliggørelse af værdier og holdninger - en ledelse, hvor medarbejderne selv skaber deres arbejde, og hvor der foregår selvudvikling igennem arbejdet (Rennison og Pedersen, 2007). Med selvledelse bliver både offentlig og privat ledelse således et spørgsmål om, at skabe de rammer, der skal til for at lysten, viljen og evnerne til selvledelse er til stede hos medarbejderne.

Forandringsledelse og selvledelse af langt fra de eneste steder, hvor de to sektorer har ens ledelsesudfordringer. Berlingske Tidendes karrierepanel peger således på, at offentlig og privat ledelse står også overfor mange af de samme udfordringer ledelsesmæssigt, hvilket kan udløse en række synergieffekter mellem de to sektorer. Det kommer blandt andet til syne, ved der er opstået partnerskaber på tværs af de to sektorer, som f. eks. offentlige private partnerskaber¹⁷, og det er blevet nemmere for medarbejdere at skifte job mellem de to sektorer, da der ikke længere arbejdes ud fra vidt forskellige udgangspunkter og arbejdsmetoder (Thorning, 2009).

Det fremgår således af semantikken, at skellet mellem offentlig og privat ledelse er blevet minimeret og har udlignet sig på mange områder, hvilket må siges at være en voldsom udvikling i forhold til start 1980'erne, der var udgangspunktet for hele denne analysedel. Det kan konstateres, at udfordringen for den offentlige sektor ofte italesættes som værende et spørgsmål om, at den offentlige sektor skal tage ved lære af den private sektors effektivitet og fleksibilitet, men der er også sket en udvikling, hvor det private gerne vil kunne en række af de kompetencer der kendetegner den offentlige sektor, hvilket især gælder inden for åbne beslutningsprocesser. Der er også stadig områder, hvor skellet mellem offentlig og privat ledelse er til stede, men kan blive minimeret, hvis der kan findes de rigtige modeller for, hvordan man kan løse disse problemstillinger.

5.1.2.5 Fortsatte forskelle mellem offentlig og privat ledelse

Det fremgår af den dominerende semantik, at offentlig og privat ledelse har nærmet sig hinanden, og tidligere forskelle mellem de to sektorer er enten forsvundet eller minimeret. Der er dog stadig røster, der fremhæver "det særligt offentlige", som noget specielt, der på godt og ondt, står i modsætning til ledelse i den private sektor.

¹⁷ Offentlig privat partnerskab er et instrument til at løse en offentlig opgave i et samarbejde mellem det offentlige og private aktører. Finansieringen fordeles mellem den offentlige og private aktør, og der opereres typisk med en lang tidshorisont (Finansministeriet, 2004).

At der stadig tales om ”det særlige offentlige” skyldes flere forskellige perspektiver. Professor Carsten Greve peger på, at selvom den offentlige sektor har været under forandring og der er ændret på en række regelsæt, så er der stadig lang vej endnu, før markedsmekanismer udgør det dominerende grundlag for offentlig servicelevering (Greve, 2008). Greve stiller sig kritisk over for, hvorvidt udviklingen går i retning af, at markedsmekanismerne vil udgøre den dominerende vej, hvilket illustreres med dette citat:

”da reformsporet er mere rettet ind på forbedring af servicen gennem andre virkemidler...[vil det].. kræve en fortsat konsistent og pågående indsats fra reformatorerne eller en markant adfærdsendring blandt borgerne og en svækkelse og en underminering af kendte institutioner, hvis markedsmekanismer skal udgøre det dominerende regelsæt for offentlig service levering” (Greve i Pedersen, Greve og Højlund, 2008; s. 53-54).

Der er, ifølge citatet, stadigvæk et skel mellem betingelserne for den offentlige og private sektor, som gør sig gældende, når det gælder den offentlige service levering, som det bliver præsenteret i dette eksempel, og der er altså lang vej igen, hvis disse skel skal ophæves i fremtiden.

I maj 2005 udgav Forum for Offentlig Topleddelse en bog om offentlig topleddelse, hvor et helt kapitel er dedikeret til ”Det særligt offentlige”. Det fremgår af bogen, at der er en række forskelle, hvilket illustreres med dette citat:

”sammenlignet med ledelsesopgaven i den private sektor er ledelsesopgaven i den offentlige sektor kendetegnet ved betingelser, der giver andre spilleregler og udfordringer” (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005; s. 17).

Offentlig og privat ledelse italesættes således som værende noget forskelligt på grund af de betingelser, de er underlagt. Det bliver blandt andet fremhævet som en særlig betingelse for offentlig ledelse, at den offentlige ledelse i sidste ende er underlagt en politisk ledelse, da offentlig ledelse, til forskel fra privat ledelse, derfor skal formå at tackle dette samspil (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005). Skellet kommer således til syne som et spørgsmål om at tackle politisk ledelse/ikke tackle politisk ledelse. At den private sektors drivkraft er konkurrence, mens nødvendigheden af samarbejde er et særtræk ved den offentlige sektor

bliver ligeledes fremhævet som noget, der er med til at gøre offentlig ledelse til noget særligt. Derudover skriver Forum for Offentlig Toplethed:

”Den private virksomhed kan disponere sine ressourcer ud fra forventninger til indtjeningen og vækststrategien, mens de offentlige organisationer arbejder inden for andre spilleregler for økonomiske dispositioner. Mål, rammer og ressourcer for den offentlige organisations produktion er politisk definerede, og den offentlige produktion skal, hvad enten der er tale om myndighedsopgaver eller service, begrundes i at varetage det almene hensyn, det fælles bedste, helheden og samfundssinteressen.” (Forum for Offentlig Toplethed, 2005; s. 18).

De forskellige måder at disponere ressourcer i henholdsvis den offentlige og private sektor fremhæves således som værende af stor betydning for skellet mellem offentlig og privat ledelse, og skellet kommer til at bestå af politisk definerede rammer og ressourcer overfor forventninger til indtjeningen og vækststrategien. Yderligere fremhæves det:

”den offentlige sektor spiller en særlig samfundsmæssig rolle, og offentlig toplethed adskiller sig markant fra privat toplethed. Den offentlige organisation opererer fx med en kompleks bundlinie, hvor der skal foretages en konstant balancering af forskellige hensyn og succeskriterier” (Forum for Offentlig Toplethed, 2005; s. 18).

På baggrund af dette består skellet både i at have en særlig samfundsmæssig rolle overfor slet ingen eller blot en begrænset samfundsmæssig rolle, og også i det at håndtere en kompleks bundlinie overfor det ikke at gøre det.

Der peges blandt iagttagere på, at der, udover de mere klassiske historisk bundne forskelle der er præsenteret ovenfor, også er en række forskellige spilleregler mellem offentlig og privat ledelse, som gør det vanskeligt, at minimere skellet mellem de to sektorer yderligere. Det kræver omtanke, når offentlige ledere skal overføre ledelsesmetoder fra den private sektor, hvilket skal ses i lyset af, at offentlige organisationer lever i et spændingsfelt, hvor de både skal tilfredsstille den enkelte bruger og samfundet som helhed (Evald og Freytag, 2008).

Adjunk Majbritt Rostgaard Evald og Professor Per Vang Freytag peger på, at der er fundamentale forskelle mellem den private og offentlige sektor, som betyder, at ledelsesmetoder, der fungerer i den ene sektor ikke nødvendigvis også fungerer i den anden.

De to forskere peger på forskellige udgangspunkter for den private og offentlige sektor, der gør det vanskeligt at blande ledelsesmetoder:

”Den private virksomheds berettigelse er meget rationel: Den skal simpelthen tjene penge [...] Lederen i den private virksomhed kan desuden agere ret selvstændigt sammenlignet med lederen i en offentlig organisation, hvor der netop ikke kun er tekniske og økonomiske krav at tage hensyn til – men også et større politisk system” (Evald og Freytag, 2008)

De to forskere finder det vanskeligt at ændre dette system, så længe produktionen af offentlige ydelser ikke er placeret på et frit marked, men er underlagt en politisk styring, af beslutninger der er truffet i Folketinget, og som er influeret af diverse interesseorganisationer.

At den kan være svært at minimere eller ophæve skellet bekræftes af en undersøgelse, der paradoksalt nok viser, at den ledelsesmæssige inspiration, den offentlige sektor har hentet fra den private sektor har ført til, at ledelsesstrukturerne i den offentlige og private sektor lige nu kører i hver sin retning. Rapporten peger således på:

”Mens god corporate governance for den private sektor handler om at styrke interesserne hos ejerne – repræsenteret ved bestyrelsen – over for direktionen, prøver offentlige institutioner, når de skal være `virksomheder`, tværtimod at styrke den daglige ledelse i forhold til det politiske system” (Økonomisk Fokus, 12. januar 2009).

Fortællingen peger på, at der stadig er udfordringer for den offentlige sektor, hvis skellet mellem offentlig og privat ledelse skal minimeres. De strukturelle forskelle mellem de to sektorer er, ifølge citatet, så forskellige, at de lige nu arbejder i hver sin retning. Corporate Governance handler for private virksomheder om at styrke ledelse, mens de offentlige organisationer søger mod at styrke den daglige ledelse, på bekostning af den politiske ledelse. Rapporten peger videre på, at den offentlige sektor har en række forpligtigelser i form af bestemte velfærdsydelser på bestemte præmisser, der kan gøre det svært for den offentlige sektor at flytte sig efter markedet og maksimere de økonomiske resultater. Private virksomheder drives for at skabe økonomiske resultater til ejeren, mens den offentlige sektor drives med henblik på skabe sociale resultater (Økonomisk Fokus, 2009). Ifølge rapporten kan den offentlige sektor minimere dette skel, hvis den kan bevise, at den offentlige sektor er

effektiv i sit ressourceforbrug – på højde med private virksomheder. Og befolkningen har tillid til denne udvikling i institutionerne.

5.1.2.6 Opsummering

Den semantiske fortælling af perioden fra årtusindskiftet og frem til i dag viser, at der i perioden sker en række ændringer i skellet mellem italesættelse af offentlig og privat ledelse. Disse ændringer er dog ikke så omfattende, som det var tilfældet i første periode. Ledelse er blevet et fast ideal i begge sektor. Ledelse af forandringer, og skabelse af omstillingsparate og fleksible organisationer og medarbejdere italesættes således som værende en udfordring for både offentlig og privat ledelse og medtænkes derfor i de løbende ændringer der sker i organisationerne.

I den offentlige sektor italesættes god ledelse i mange sammenhænge som svaret på de udfordringer, som den offentlige sektor står overfor. Der introduceres i perioden stadig nye styringsmodeller i den offentlige sektor, eksemplificeret i form af forandringsledelse og selvledelse, som svar på tiden udfordringer. Disse udfordringer minder om dem, der gør sig gældende i den private sektor. Semantikken viser også, at der sker en vekselvirkning, så private organisationer tilnærmer betingelser, der tidligere var forbeholdt den offentlige sektor. Den private leder skal i stigende omfang være opmærksom på den offentlige mening og være i stand til at håndtere en offentlighed, hvilket italesættes som politisering af virksomheder. Skellet mellem offentlig og privat ledelse har således tidligere været kendetegnet ved politik/ikke politik og samfundsmæssigt ansvar overfor snævert egocentreret ansvar, men disse skel må nu siges at være ophævet.

NPM spiller i denne periode en mindre rolle i forhold til påvirkning af skellet mellem offentlig og privat ledelse. Hvor NPM i første periode blev betragtet som midlet til fornyelse af den offentlige sektor, så italesættes NPM i denne periode som en fast del af den offentlige sektor. Der opstår i perioden en række negative italesættelser af NPM, som konsekvens heraf tales der om behovet for fornyelse af NPM, gennem nye ledelseskoncepter, der kan forene de målrettede styringsmetoder, med reelle sociale og menneskelige udfoldelsesmuligheder

I den omvendte fortælling er der en række italesættelser, om fortsatte forskelle mellem ledelse i den offentlige og private sektor, der bliver svære at udligne. Der peges på, at ledelsesopgaven i de to sektorer er kendetegnet ved betingelser, der giver forskellige

spilleregler og udfordringer. Forskellene kommer især til udtryk ved, at den private sektor er kendetegnet ved at have en forholdsvis enkelt overordnet ledelsesopgave, der er at tjene penge til ejerne. Private ledere kan agere selvstændigt, sammenlignet med ledere i en offentlig organisation, da de offentlige ledelsesopgaver er langt mere komplekse. Der skal således i den offentlige sektor tages højde for, at beslutningerne skal vedtages under hensyntagen til det politiske system. Derudover skal den offentlige sektor varetage en række særlige opgaver omkring det fælles bedste, helheden og samfundsinteressen. Overordnet kommer skellet derfor til at bestå af politisk definerede rammer og ressourcer i den offentlige sektor, overfor forventninger til indtjeningen og vækststrategien i den private sektor.

5.2 Besvarelse af andet spørgsmål:

I det følgende vil jeg analysere, hvordan offentlig ledelse italesættes af en privat og offentlig organisation. I denne analysedel vil jeg undersøge en nutidig periode, i det jeg anvender det nyeste materiale fra den private organisation SAS Institute¹⁸, der har udgivet rapporter om offentlig ledelse gennem tænketanken Public Governance, som administreres og faciliteres af SAS Institute. Denne organisations italesættelse af offentlig ledelse, bliver undersøgt tilsvarende gennem en analyse af det materiale, Danske Regioner, Finansministeriet og KL har udgivet gennem organisationen Forum for Offentlig Topleddelse, herunder primært bogen ”Kodeks for god offentlig topleddelse”, der er udgivet i 2005.

Analyse er opdelt i to, så hver organisation bliver analyseret hver for sig, men ud fra de samme iagttagelsespunkter, for at identificere, hvordan to organisationer italesætter de udfordringer, den offentlige sektor står over for på hver deres måde. Formålet med denne analyse er, at svare på problemformuleringens andet spørgsmål, som lyder:

2. Hvordan italesættes offentlig ledelse af en privat og offentlig organisation?

5.2.1 Tænketanken Public Governances italesættelse af ledelse i den offentlige sektor

¹⁸ SAS Institute har gennem tænketanken udgivet tre rapporter om offentlig ledelse: Dynamik & Dilemma, 2004, Den offentlige leder og den demokratiske bundlinie, 2005 og Ledelse er vejen til kvalitet, 2007.

5.2.1.1 Historisk baggrund – hvor lang tid har organisationen beskæftiget sig med offentlig ledelse

SAS Institute er en privat virksomhed, der leverer konsulentydelse til organisationer inden for den private og offentlige sektor. SAS Institute baserer deres konsulentarbejde på en kombination af softwareløsninger med konsulentydelse, der har til formål at omforme data fra alle forretningsområder og informationskilder til brugbar indsigt for organisationens kunder (www.sas.com/dk). Især gennem de senere år har SAS Institute udarbejdet konsulent ydelse for en række organisationer i den offentlige sektor. For at indhente viden og indsigt om forretningslogikken i den offentlige sektor, har SAS Institute valgt at oprette tænketanken Public Governance (tænketanken) (bilag 1). Tænketanken er en frivillig netværksdannelse, der har til formål, at give en gruppe topledere fra den offentlige sektor mulighed for, at udvikle tanker, teorier og normer for ledelse i den offentlige sektor (Tænketanken Public Governance, 2005). Tænketanken var samlet første gang i foråret 2003 og har siden 2004 udgivet tre rapporter om offentlig ledelse. Den overordnede intention med arbejdet i tænketanken er, at diskutere, udfordre og bidrage til refleksion om feltet offentlig ledelse (Tænketanken Public Governance, 2005).

5.2.1.2 Sammensætning – hvem sidder i tænketanken

Tænketanken repræsenteres af en række privatpersoner, som i deres professionelle virke fungerer, eller har fungeret, som ledere i stat, region eller kommune¹⁹. Tænketanken administreres og faciliteres af SAS Institute.

5.2.1.3 Særlige kendetegn ved den danske ledelsestradition i den offentlige sektor

Ifølge tænketanken er der en række betingelser bag udfyldelsen af lederrollen i den offentlige sektor, der medvirker til, at den danske ledelsestradition er noget særligt. Disse særlige kendetegn kan, ifølge tænketanken, primært identificeres ved at sammenligne med ledelsestraditionen i den private sektor (Tænketanken Public Governance, 2004).

De særlige kendetegn ved offentlige sektor, skal først og fremmest findes i den specielle funktion en topleder har i den offentlige sektor. Tænketanken peger på, at det offentlige

¹⁹ I forbindelse med den seneste rapport fra 2007 bestod tænketanken af følgende medlemmer: direktør i KL Susanne Asholm, Kommunaldirektør Jens Chr. Birch, Næstved Kommune, Lars Goldschmidt FRI, Kommunaldirektør Søren Lund Hansen, Ringsted Kommune, Universitetsdirektør Niels Højbjerg, Aarhus Universitet, Hospitalsdirektør Jørgen Jørgensen, Rigshospitalet, Departementchef Claes Nilas, Integrationsministeriet, Direktør Jesper Hartvig Pedersen, Arbejdsdirektoratet, Politidirektør Lone Krag Sehested, Sydøstjylland Politi, Direktør Jørgen Søndergaard, FSI.

ledelsesrum i Danmark har en speciel funktion, som er præget af dilemmaet mellem den offentlige leders rolle som embedsmand og direktør på samme tid. Dilemmaet illustreres følgende citat:

”Embedsmand og direktør i én og samme person. Det er kernen i det særlige ved offentlig topledelse og dermed også afgørende for at indkredse begrebet public governance. Det vedvarende dilemmafyldte rum for den offentlige topleder består, fordi hun konstant skal balancere generelle og specifikke forhold i feltet mellem legitimitet (den politiske sfære) og effektivitet (produktions sfæren)” (Tænketanken Public Governance, 2004; s. 11).

I dette citat dannes der en ækvivalenskæde omkring knudepunktet det vedvarende dilemmafyldte rum, hvor hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på den offentlige leders dobbeltrolle i forholdet mellem legitimitet og effektivitet – en rolle som den offentlige leder skal være i stand til at håndtere. Det fremgår af citatet, at tænketanken tillægger det stor betydning, at ledere i den offentlige sektor, skal agere i et rum, hvor der hele tiden skal balanceres i et spændingsfelt mellem på den ene side politik og på den anden side effektivitet, hvilket ifølge tænketanken skaber en række spændinger, da politik har sine egne rationaler. Den legitime valgte politiker har således sine politiske målsætninger for, hvordan organisationen skal udvikle sig. De politiske målsætninger er, ifølge tænketanken, ikke altid i tråd med, hvad der er de forretningsmæssige rationaler, og det stiller den offentlige leder i et dilemma, da ledere skal håndtere rollen som direktør og embedsmand på samme tid (Tænketanken Public Governance, 2004).

5.2.1.4 Særlige kendetegn ved den offentlige ledelsesopgave

Ifølge tænketanken har den offentlige sektor en række særlige kendetegn, hvilket især er markant, når opgaveløsningen sammenlignes med den private sektor. Tænketanken understreger, at den offentlige sektor befinder sig i et spændingsfelt, hvor der skal ageres i mellem politik og produktion. Det er et grundvilkår, at ledelsesrummet altid er dilemmafyldt (Tænketanke Public Governance, 2004). Dette illustreres med følgende citat:

”Ledelse udøves i forhold til konkrete opgaver og inden for konkrete rammer. Derfor er ledelseskravet ikke generelt eller abstrakt. Det nødvendige ledelsesrum skal ses i forhold til specifikke rolle, lederen skal udfylde. Det gælder forskellene mellem den offentlige sektor og den private sektor, men det gælder også inden for hver sektor. Offentlig topledelse er således

ikke en homogen størrelse. Den typiske statslige topleder har på en række felter forskellige vilkår for at udøve og løse opgaven som topleder” (Tænketanken Public Governance, 2004; s. 15).

I dette citat dannes der ækvivalenskæder omkring knudepunkterne: det nødvendige offentlige ledelsesrum og forskellene i ledelsesopgaveløsning mellem den offentlige og private sektor. Hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på de opgaver og rammer, den offentlige leder agerer inden for. Der dannes samtidig en differenskæde, da tænketanken, ifølge citatet, har identificeret en række områder, hvor der er forskel på ledelsesopgaven inden for hver enkelt sektor, men også i særdeleshed i forhold til ledelse i den private sektor. Tænketanken understreger således, at offentlig ledelse ikke er en homogen størrelse, som ifølge differenskæden derimod er placeret i den private sektor, og den offentlige sektors opgaveløsning kan derfor ikke italesættes som en entydig størrelse. Tænketanken begrundet dette ved, at tillægge det stor betydning, at bestyrelsesarbejdet i en politisk organisation ofte er konfliktfyldt og præget af modsætninger – politikere skal af natur være uenige. Samtidig bliver ledelsesopgaven vanskeliggjort af, at en offentlig organisation arbejder med en flerdimensionel bundlinje, der også er politisk bestemt (Tænketanken Public Governance, 2004).

5.2.1.5 Særlige værdier i den offentlige sektor

Tænketanken skriver i deres rapporter ikke noget specifikt, om særlige værdier i den offentlige sektor. Flere steder nævner tænketanken dog, at den offentlige sektor påtager sig opgaver, som ikke naturligt bliver varetaget af markedet, hvormed den offentlige sektor må tage over og agere som samfundets hjælpende hånd. Tænketanken peger her på, at det især forventes, at den offentlige sektor viser hensyn, når det gælder den sociale, miljømæssige og demokratiske bundlinje (Tænketanken Public Governance, 2004). Selvom det af tænketanken italesættes som værende positivt, at den offentlige sektor løfter en række opgaver, som den private sektor ikke naturligt løser, så identificerer tænketanken også en række udfordringer i forhold til at prioritere, hvordan værdier skal prioriteres i den flerdimensionelle bundlinje, hvilket illustreres med dette citat:

”Kompleksiteten opstår, fordi dagsordener skifter, og flere forskellige, udefrakommende ”bundlinjer” får betydning for ledelsen og virksomheden i specifikke sager og generelle

forhold, og fordi de ændrer sig hastigt over tid” (Tænketanken Public Governance, 2004; s. 12)

I dette citat dannes der en ækvivalenskæde omkring knudepunkterne i den komplekse situation den offentlige sektor befinder sig, når der skal prioriteres velfærdsydelse. Hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på forholdet mellem de specifikke enkeltsager, der skal tages stilling til, og det generelle forhold, som er under konstant forandring. Som det fremgår af citatet fremhæver tænketanken, at dagsordenerne i den offentlige sektor hurtigt skifter og en række udefra kommende ting har betydning for organisationen, hvilket gør at den offentlige leder skal medtænke mange forskellige bundlinjer. Særlige værdier i den offentlige sektor kan derfor, ifølge tænketanken, være svære at definere, da de konstant er under forandring (Tænketanken Public Governance, 2004)

5.2.1.6 Ændrede betingelser for ledelse i den offentlige sektor

Ifølge tænketanken sker der i disse år en række ændringer, der påvirker betingelserne for ledelse i den offentlige sektor. En væsentlig ændring er globalisering, der, ifølge tænketanken, stiller øgede krav til ledere i den offentlige sektor. Dette skyldes primært, at offentlige ledere, som følge af globalisering, skal agere på en international arena (Tænketanken Public Governance, 2004). Denne tendens illustreres med følgende citat:

”Globaliseringen stiller stigende krav til den statslige topleder, som aktivt skal rumme og håndtere ledelsesopgaver og skabe resultater på en international arena, hvor forvaltningstraditioner ofte vil være i større eller mindre konflikt med de danske” (Tænketanken Public Governance, 2004; s. 14).

Der dannes i dette citat ækvivalenskæder omkring knudepunkterne internationalisering og globalisering, der lægger tæt op af hinanden, og som står i modsætning til den danske forvaltningstradition, der fremstår som en differenskæde. Den danske forvaltningstradition er dermed i et antagonistisk forhold til de betingelser, der gør sig gældende på den internationale arena. Hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på, at den offentlige leder, udover at rumme de gængse ledelses opgaver, også skal være i stand til at håndtere opgaver, der bliver implementeret med inspiration og som krav fra udlandet. Der bliver i citatet lagt vægt på, at den offentlige sektor skal forholde sig til globalisering, som stiller nye krav til offentlige ledere. Tænketanken identificerer også ændringer af betingelserne for ledelse, som tilskrives

ændringer af national karakter. Her lægger tænketanken vægt på, at der er tegn på, at betingelserne for ledelse vil ændre sig kraftigt, hvilket illustreres med dette citat:

”Vi ser nogle nye tendenser og udfordringer af central betydning for offentlig ledelse i disse år [...] Der er tegn på, at vi står midt i et paradigmeskift for relationen mellem borgerne og den offentlige sektor. Den klassiske model for repræsentativt demokrati slår ikke længere til, når borgerinddragelsen vokser, og der kommer meget mere fokus på borgerens frie valg. Politikernes rolle ændrer sig til en mere blandet rolle, hvor de er både myndighed og koncernbestyrelse for en række serviceproducerende institutioner, der styres i den direkte kontakt med borgernes efterspørgsel” (Tænketanken Public Governance, 2005; s. 9).

Som det fremgår af citatet, har tænketanken identificeret en række tendenser, der kan få betydning for, hvordan den offentlige sektor ledelsesmæssigt skal agere fremover. I dette citat dannes der ækvivalenskæder omkring knudepunkterne: borgernes frie valg og politikernes rolle i fremtiden. Hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på de nye demokratimodeller der opstår i takt med den enkelte borger får større indflydelse på sin hverdag gennem nye, mere markedsorienterede demokratimodeller, der skiller sig ud fra den klassiske model for repræsentativt demokrati.

5.2.1.7 Tænketanken Public Governances syv anbefalinger for ledelse i den offentlige sektor:

I det følgende vil jeg introducere de syv anbefalinger, tænketanken præsenterer i rapporten ”Ledelse er vejen til kvalitet”. Formålet med disse anbefalinger er, ifølge tænketanken, at indkredse de ledelsesdiscipliner, som bliver afgørende for at forme hverdagen i den offentlige sektor fremover (Tænketanken Public Governance, 2007). Hver anbefaling vil, af hensyn til forståelsen, blive præsenteret sammen med den problemstilling anbefalingen skal være løsning på. De syv problemstillinger og anbefalinger er fra rapporten ”Ledelse er vejen til kvalitet” (Tænketanken Public Governance, 2007; s. 21-24):

Problem ved offentlig ledelse – løsning på udfordringer:

1. Den offentlige sektor er ledelsesfremmede og offentlige organisationer er overbestemte:
- Ledelses med praksisnærhed

2. Den offentlige sektor er kendetegnet ved overbestemte organisationer og detaljeret regelstyring:

- Oaser i regelværket

3. Den offentlige sektor er kendetegnet ved ledelsesfremmede organisationer og en pessimistisk organisationskultur:

- Ledelse af mangfoldige professioner

4. Den offentlige sektor har ressourcemangel og har vanskeligt ved at skabe individualiserede kvalitetsoplevelser:

- Mere ansvar til brugerne

5. Den offentlige sektor har behov for dokumentation og effektmålinger:

- Kvalitetsmåling med mening

6. Den offentlige sektor skal udføre detaljeret regelstyring og standardiseret kontrol:

- Situationsbestemt kontrol

7. Den offentlige sektor har behov for omfattende metodeudvikling og innovation:

- Tættere relation til forskning

Disse syv anbefalinger er tænketankens bidrag til at løse de ledelsmæssige udfordringer, den offentlige sektor står over for. De syv anbefalinger danner en ækvivalenskæde, der indeholder en række knudepunkter rundt om formuleringer, der problematiserer den gængse måde at udøve ledelse på i den offentlige sektor og dertil hørende løsningsforslag. Disse løsningsforslag er fikseret som knudepunkter omkring formuleringer som: praksisnærhed, regelforenkling, mangfoldighed, brugeransvar, evaluering/ måling med mening og tættere relation til forskningsmiljøer. Tænketanken søger med deres syv anbefalinger at komme med anbefalinger til, hvordan den offentlige sektor blive bedre til at udføre ledelse. De nævnte knudepunkter står i et antagonistisk forhold til en offentlig sektor, hvor den dominerende ledelses logik kan indikeres at være præget af: der er mange unødige regler, der er placeret for lidt ansvar hos den enkelte bruger, der bliver udført for meget meningsløs måling og der er ikke samarbejde med innovative forskningsmiljøer.

Tænketanken hegemoniske projekt er en ambition om, at deres bidrag til diskursen om ledelse i den offentlige sektor kan rette ledelseslogikken i retning af de knudepunkter tænketanken introducerer i forhold til den ledelseslogik, der lige nu er den gængse omkring ledelse i den offentlige sektor. Den hegemoniske kamp der foregår om italesættelserne af offentlig ledelse koncentrerer sig for tænketanken om, at skabe ledelsesbetingelser, der baseres på de væsentlige knudepunkter, som er præsenteret. Intentionen med disse ledelsesbetingelser er et forsøg på, at bidrage til en offentlig sektor, hvor den enkelte leder har mere ansvar og kan være leder uden hele tiden at skulle være underlagt en masse regler. Der må gerne foretages målinger af kvalitet med videre, men målinger skal foretages med omtanke og ikke blot for at måle og kontrollere. Samtidig lægger tænketanken op til, at den enkelte bruger skal påtage sig mere ansvar, når bruger vil benytte ydelser fra den offentlige sektor. Derudover lægger tænketanken vægt på at der skal være plads til pragmatiske løsninger, hvor der også kan samarbejdes med forskningsmiljøer med videre.

5.2.1.8 Opsummering

Det fremgår af denne analysedel, at der dannes ækvivalenskæder af begreber omkring de knudepunkter jeg har valgt at fokusere på ved tænketankens kommunikation om offentlig ledelse. Kendetegnene for de emner jeg har valgt ud er, at tænketanken især associerer til hvordan der praktiseres ledelse på i den private sektor. Tænketanken fremhæver, at der er grundlæggende forskelle på ledelse i den private og offentlige sektor på mange forskellige niveauer. Den mest betydningsfulde forskel er, at den offentlige sektor har en politisk ledelse, der bestemmer over den daglige leder af organisationen. Den offentlige leder skal balancere i et dilemmafyldt rum, mellem legitimitet og effektivitet, der står i et antagonistisk forhold til ledelse i den private sektor. En anden forskel er, at den offentlige sektor varetager særlige opgaver inden for primært velfærdsområdet, hvor der skal balanceres mellem enkeltsager og generelle forhold, som er under konstant forandring. Ifølge tænketanken består den offentlige sektors ledelsesudfordring i, at blive i stand til at håndtere nye demokratimodeller, som opstår i takt med den enkelte borger får større indflydelse på sin hverdag, med mere markedsorienterede demokratimodeller, som blandt andet introduceret med et internationalt perspektiv. Tænketankens løsningsforslag fikseret som knudepunkter omkring formuleringer som: praksisnærhed, regelforenklning, mangfoldighed, brugeransvar, evaluering/ måling med mening og tættere relation til forskningsmiljøer.

5.2.2 Forum for Offentlig Topledelse italesættelse af ledelse i den offentlige sektor:

5.2.2.1 Historisk baggrund – hvor lang tid har organisationen beskæftiget sig med offentlig ledelse

Forum for Offentlig Topledelse (Forum) har eksisteret siden 2003, hvor topledere i Staten, kommunerne og de daværende amter (nu: Danske Regioner), satte et fælles mål om, at udvikle kodeks, der skulle danne rammen for god offentlig topledelse på tværs af hele den offentlige sektor i Danmark. Baggrunden for at oprette Forummet er en udbredt erkendelse af, at god topledelse er en forudsætning for at løfte de udfordringer den offentlige sektor står overfor nu og i fremtiden (Forum for Offentlig Topledelse, 2005). Et af målene for Forummet er, at understøtte topledere i den offentlige sektor, i forhold til de udfordringer, som konstante ændringer af den offentlige sektor, stiller ledere i den offentlige sektor over for.

5.2.2.2 Sammensætning – hvem sidder i forummet

Forummet ledes af en bestyrelse med repræsentanter fra Finansministeriet, Danske Regioner og KL²⁰. Bestyrelsen bistås af et sekretariat med repræsentanter fra Finansministeriet, Danske Regioner og KL. Sekretariatet varetager den daglige koordination og bidrager til det løbende projektarbejde.

5.2.2.3 Særlige kendetegn ved den danske ledelsestradition i den offentlige sektor

Ifølge Forummet er der en række betingelser bag udfyldelsen af lederrollen i Danmark, der medvirker til at den danske ledelsestradition er særlig. Disse betingelser, der gør den danske ledelsestradition til noget særligt, skal primært findes ved at sammenligne offentlig ledelse med andre lande. Det særlige ved den danske model skal først og fremmest findes i den specielle funktion en topleder har i den offentlige sektor i Danmark. På den ene side skal lederen udfylde rollen som leder for medarbejderne og som øverst ansat leder af organisationen, samtidig skal lederen agere som rådgiver af den politiske ledelse i organisationen (Forum for Offentlig Topledelse, 2005) Denne dobbeltrolle medfører, ifølge Forum, at lederrollen hele tiden tage hensyn til, at der i den politiske organisation, skal være

²⁰Bestyrelse består af: adm. direktør Peter Gorm Hansen, KL, Kommunaldirektør Jens Christian Birch, Næstved Kommune, Administrerende direktør for Danske Regioner Per Okkels, Regionsdirektør Helle Ulrichsen, Region Hovedstaden, Told- og skattedirektør Ole Kjær, SKAT og Erik Lohmann-Davidsen, Departementschef og formand for bestyrelsen Christian Kettel Thomsen, Finansministeriet

et samspil med den politiske leder, under konstant hensyntagen til et demokratisk ansvar, hvilket giver en del udfordringer, hvilket understreges af følgende citat:

”For den offentlige topleder er det en væsentlig opgave at håndtere, sikre legitimitet og skabe plads til såvel ledelses- som rådgiveropgaven, der hver især varierer i omfang og grundlæggende kræver forskellige faglige og personlige kompetencer. Det er en konstant udfordring for den offentlige topleder at sikre, at der er den rette balance og det fornødne fokus på begge ledelsesroller” (Forum for Offentlig Topledeelse, 2005; s. 16).

Der dannes i dette citat en ækvivalenskæde omkring knudepunkterne: balance, fokus i forhold til de daglige ledelsesopgaver og rollen som rådgiver over for den politisk valgte leder. Ifølge Forum fremstår denne rolle som en udfordring, men ikke som en modsætning, og der dannes derfor ikke en differenskæde. Hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på, at den offentlige leder, skal have konstant fokus på at rumme to lederroller og være bevidst om, at begge lederroller skal varetages. Forum identificerer en række udfordringer, når den offentlige leder agerer i spændingsfeltet mellem de daglige ledelsesopgaver over for medarbejderne og rådgiverfunktionen over for den politiske ledelse. Dette spændingsfelt medvirker, at den offentlige leder skal have fokus på hele tiden at finde en balancegang, der kan tilfredsstille både medarbejdere og politikere. Udover den væsentlige lederrolle i den offentlige sektor, italesætter Forum den danske ledelsestradition som unik på en række områder, hvilket kommer til udtryk ved, at der i Danmark er tradition for, at der er konsensus på tværs af partiskel, befolkningen har stor tillid og tilfredshed med den offentlige sektor, der er relativ lav magtdistance og høj grad af medarbejderindflydelse i den offentlige sektor (Forum for Offentlig Topledeelse, 2005).

5.2.2.4 Særlige kendetegn ved den offentlige ledelsesopgave

Ifølge Forum er ledelse i den offentlige sektor kendetegnet ved en række grundvilkår, der gør den offentlige sektor unik, sammenlignet med ledelse i den private sektor. De specielle grundvilkår skal findes ved at se nærmere på den offentlige sektors komplekse bundlinie, hvor der, i modsætning til den private sektor, skal tages hensyn til en lang række forskellige interesser i den offentlige sektors opgaveløsning (Forum for Offentlig Topledeelse, 2005).

Forum for Offentlig Topledeelse understreger, at der er mange forskellige succeskriterier for arbejdet, som kan være modstridende, og der skal derfor findes den rette balancegang:

”Effektivitet, kvantitet og kvalitet i den offentlige opgaveløsning skal ske under hensyntagen til demokratiske værdier, retssikkerhed, hensynet til fællesskabet, de svageste mv. Det kræver, at topledelse og organisationen skal være i stand til at orientere sig mod og kombinere flere – i nogle tilfælde konfliktende - bundlinier og skiftende succeskriterier” (Forum for Offentlig Topledelse, 2005; s. 17-18).

I dette citat dannes der ækvivalenskæder dels omkring knudepunkterne: demokratiske værdier, retssikkerhed, hensyn til fællesskab og de svageste, men der dannes også ækvivalenskæder omkring knudepunkterne: bundlinier og skiftende succeskriterier. Det indikeres i citatet, at disse to ækvivalenskæder kan stå i et antagonistisk forhold til hinanden, hvis ikke den offentlige organisation er i stand til at kombinere dem med hinanden. Hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på, at den offentlige leder, skal være i stand til at kombinere flere forskellige og skiftende succeskriterier med mere bløde værdier.

Forum understreger også, at der er ledelsesmæssige udfordringer forbundet med at have en politisk leder som øverste leder i organisationen, hvilket illustreres med følgende citat:

”Den offentlige topleder skal balancere mellem på den ene side at udøve synlig ledelse og på den anden side fremme den politiske leders synlighed og gennemslagskraft” (Forum for Offentlig Topledelse, 2005; s. 18).

I dette citat dannes der en ækvivalenskæde, hvor knudepunkterne kan stå i modsætning til hinanden. Synlig ledelse over for medarbejderne italesættes således som stående i et antagonistisk forhold til det andet knudepunkt den politiske leders gennemslagskraft kan. Det er derfor vigtigt, at lederen i den offentlige organisation er i stand til at finde en balancegang, hvormed de kan kombineres med hinanden. Hegemonien, der søges sedimenteret, er rettet mod, at den offentlige leder, skal være i stand til at skabe balance.

Et andet særligt kendetegn for den offentlige sektor, er, ifølge Forum, en iagttagelse af, at offentlige organisationer nødvendigvis må disponere de økonomiske ressourcer organisationen har til rådighed på en anderledes måde, end det er tilfældet hos private organisationer. Dette er igen med til at skabe anderledes betingelser for ledelse i den offentlige sektor, hvilket illustreres med følgende citat:

”Den private virksomhed kan disponere sine ressourcer ud fra forventninger til indtjening og vækststrategi, mens de offentlige organisationer arbejder inden for andre spilleregler for økonomiske dispositioner. Mål, rammer og ressourcer for den offentlige organisations produktion er politisk definerede, og den offentlige produktion skal, hvad enten der er tale om myndighedsopgaver eller service, begrundes i at varetage det almene hensyn, det fælles bedste, helheden og samfundsinteressen (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005; s. 18).

Der dannes i dette citat ækvivalenskæde omkring knudepunkterne varetagelse af det almene hensyn, det fælles bedste, helhed og samfundsinteresse. Hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på, at den offentlige sektor har en række hensyn af etisk karakter, som står i et antagonistisk forhold til de betingelser der gør sig gældende i den private sektor, hvor indtjening og vækststrategi kommer før hensyn af etisk karakter. Der bliver i citatet lagt vægt på, at den offentlige sektor fokuserer på, hvad der er godt for helheden i samfundet, mens den private sektor skal fokusere på, hvad der er bedst for organisationens økonomiske målsætninger. Dette understreges også af, at Forum fremhæver, at konkurrence er en drivkraft i den private sektor, mens det i den offentlige sektor er et nødvendigt grundvilkår, at samarbejde på tværs af organisationen, hvilket igen er et særtræk ved den offentlige sektor. Den offentlige sektor er dermed tvunget til at prioritere kvalitet og sammenhæng i ydelserne, frem for udelukkende at fokusere på effektiv ressourceudnyttelse (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005).

5.2.2.5 Særlige værdier i den offentlige sektor

Ifølge Forum har den offentlige sektor en særlig samfundsmæssig rolle, der afspejler sig ved nogle gennemgående værdier. Disse værdier bunder i et særligt offentligt etos, der har rødder tilbage i tiden. Den særlige offentlige rolle beskrives gennem dette citat:

”Både i rollen som saglig, upartisk og loyal rådgiver af den politiske ledelse og som øverste ansatte leder af organisationen har topledere en forpligtigelse til at værne om almenhensynet og de grundlæggende demokratiske værdier i det danske samfund. Forpligtigelsen over almenhensynet kan antage mange nuancer: særinteresser over for helhedshensynet kortsigtede interesser over for langsigtede hensyn, økonomiske over for sociale eller miljømæssige hensyn etc.” (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005; s. 20).

I dette citat dannes en ækvivalenskæde omkring knudepunkterne almenhensynet og de grundlæggende demokratiske værdier historisk bundne værdier. Det indikeres, at disse værdier kan stå i et antagonistisk forhold de betingelser, der gør sig gældende i den private sektor, da det kun er den offentlige sektor, der har indlejret historisk bundne værdier og søger at værne om de særlige demokratiske værdier i den offentlige sektor. Samtidig understreger Forum, at offentlig ledelse er en kompleks størrelse, der skal tage hensyn til mange forskellige interesser, hvilket bliver understreget af, at organisationen italesætter det som en særlig værdi, at den offentlige leder værner om at håndtere dobbeltrollen som rådgiver for den politiske leder, samtidig med lederen også er øverst ansatte leder i organisationen (Forum for Offentlig Topledelse, 2005).

5.2.2.6 Ændrede betingelser for ledelse i den offentlige sektor

Ifølge Forum sker der løbende ændringer, der påvirker betingelserne for ledelse i den offentlige sektor. I de senere år har organisationen primært identificeret disse ændringer, inden for den offentlige sektors rammebetingelser. Dette skyldes en tendens i retning af, at flere beslutninger bliver flyttet via decentralisering eller centralisering. Disse ændringer har betydning for, hvordan beslutninger bliver truffet og politik dermed bliver til. I takt med ændringer af den offentlige sektors rammebetingelser identificerer Forum, at der bliver skabt flere forskelligartede beslutningsarenaer, hvilket skal ses i lyset af, at den offentlige sektor skal udføre nye opgaver, hvor der bliver fokus på f. eks. offentlig-privat samarbejde, samt flere fælles europæiske og globale samarbejder. (Forum for Offentlig Topledelse, 2005). Dermed stilles den offentlige sektor over for nye udfordringer, hvilket illustreres med dette citat:

”Det giver en stadig mere kompleks og fragmenteret offentlig sektor, som øger behovet for åbenhed og transparens i forhold til borgerne/ interessenterne og behovet for et effektivt samspil i den offentlige organisation på tværs af den offentlige sektor” (Forum for Offentlig Topledelse, 2005; s. 25).

Som det fremgår af citatet italesætter Forum den offentlige sektor som værende mere kompleks end det har været tilfældet tidligere. Der dannes en ækvivalenskæde omkring knudepunkterne: åbenhed og transparens. Hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på, at den offentlige sektor øger samarbejdet med eksterne parter i form af borgere og

interessenter. Den offentlige sektor bliver stillet over for udfordringer i forhold til at skabe samspil mellem disse enheder. Forum peger videre på, at der er sket en øget vekselvirkning mellem decentralisering og centralisering omkring det politiske og administrative beslutningsansvar (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005) På den ene side har organisationen identificeret, hvordan en lang række velfærdsydelser er blevet decentraliseret fra statsligst regi, til kommunalt regi og videre ud i brugerbestyrelser. På den anden side er der sket en centralisering, der sigter mod at koordinere aktiviteter og styre ressourceforbruget i den enkelte offentlige organisation, hvilket kommer til udtryk gennem f. eks. detaillovgivning mv. Udvikling illustreres med dette citat:

”Vekselvirkningen mellem decentraliseringen og centraliseringen kan tolkes som udtryk for en løbende tilpasning af politikdannelse og beslutningsstrukturen i den offentlige sektor. Dels i forhold til at balancere mellem de gevinster, der ligger i central styring og koordinering og i decentralisering af ledelsesansvaret” (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005; s. 24).

I dette citat dannes der en ækvivalenskæde omkring knudepunkterne: tilpasning, balancering decentralisering og centralisering. Det indikeres implicit i citatet, at der er problemer med den måde ledelsesstrukturen er i den offentlige sektor i dag, da det fremhæves, at der skal foregå en løbende tilpasning af hvor ledelsesansvaret skal placeres. Hegemonien, der søges sedimenteret, fokuserer på, at der kan opnås økonomiske gevinster, hvis den offentlige sektor hele tiden optimerer forholdet mellem central og decentral styring.

5.2.2.7 Forum for Offentlig Topleddelses ni kodeks for ledelse i den offentlige sektor.

I det følgende vil jeg introducere de ni kodeks (anbefalinger), som Forum præsenterer i bogen ”Kodeks for god offentlig topleddelse”. Formålet med disse anbefalinger er, ifølge organisationen, at udvikle samlet kodeks, der kommer rundt om de væsentligste topledderopgaver, og kan inspirere den enkelte topledder til at reflektere over og udvikle sin egen ledelsesadfærd i hverdagen (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005). Hver anbefaling vil, af hensyn til forståelsen, blive præsenteret sammen med den problemstilling anbefalingen skal være løsning på. De ni problemstillinger og anbefalinger er fra bogen ”Kodeks for god offentlig topleddelse” (Forum for Offentlig Topleddelse, 2005):

Problem ved offentlig ledelse – løsning på udfordringer:

1. Ledere i den offentlige sektor befinder sig i et vanskeligt spændingsfelt mellem politik og produktion:

- Du afklarer dit ledelsesrum med den politiske leder

2. Ledere i den offentlige sektor kan have svært ved at få de politiske mål og intentioner til at fremstå klare for medarbejderne i organisationen:

- Du påtager dig ansvaret for, at de politiske mål efterleves i hele organisationen

3. Ledere i den offentlige sektor kan have svært ved at tydeliggøre organisationen for offentligheden:

- Du skaber en organisation, der er lydhør og kan påvirke omverdenen

4. Den offentlige sektor er en kompleks størrelse, hvor det kan være svært at skabe sammenhæng:

- Du skaber en organisation, der handler som en del af en sammenhængende organisation

5. Den offentlige sektor har skiftende bundlinjer med forskellig sammenhæng mellem mål og midler:

- Du kræver, at organisationen har fokus på resultater og effekter

6. Den offentlige sektor kan have svært ved at implementere nye muligheder fra globalisering og innovation:

- Du har udsyn og arbejder med udviklingen af din organisations opgaveløsning

7. Den offentlige sektor kan have svært ved at udøve ledelse:

- Du bruger din ret og pligt til at lede organisationen

8. Den offentlige leder kan have svært ved at få nye ideer og kritik frem i organisationen:

- Du udviser professionel og personlig integritet

9. Den offentlige leder kan have svært ved at udvikle nye ideer, uden at gå på kompromis:

- Du værner om den offentlige sektors legitimitet og de demokratiske værdier

Disse ni anbefalinger er Forums bidrag til at løse de ledelsesmæssige udfordringer, den offentlige sektor står over for. De ni anbefalinger danner en ækvivalenskæde, der indeholder en række knudepunkter omkring formuleringer, der anerkender, at ledelse kan praktiseres bedre i den offentlige sektor, hvilket fokus rettes mod i de ni løsningsforslag. Disse løsningsforslag er fikseret som knudepunkter omkring formuleringer som: ansvarlighed, lydhørhed, sammenhæng, fokus på resultater, integritet, demokrati og legitimitet, rettigheder og pligter. Forum søger med deres ni anbefalinger, at komme med bud på, hvordan den offentlige sektor blive bedre til at udføre ledelse. De nævnte knudepunkter står i et antagonistisk forhold til en offentlig sektor, hvor den dominerende ledelses logik kan indikeres at være præget af: at være udemokratisk, have manglende fokus på: lydhørhed, integritet, demokrati og legitimitet, samt ingen rettigheder og pligter.

Forums hegemoniske projekt er en ambition om, at deres bidrag til diskursen om ledelse i den offentlige sektor kan rette ledelseslogikken i retning af de knudepunkter tænkningen introducerer frem for den ledelseslogik, der lige nu er den gængse i den offentlige sektor. Intentionen med disse ledelsesbetingelser er et bidrag til at skabe en offentlig sektor, hvor den enkelte leder har et ansvarligt og afklaret forhold til den politiske leder. Lederen skal være lydhør og skabe sammenhæng i organisationen og dens omverden. Lederen skal medvirke til at skabe resultater for organisationen, men det skal altid foregå under hensyntagen til de offentlige værdier der er indlejret og hvor der er et særligt sæt demokratiske værdier der skal tages højde for i opgaveløsningen.

5.2.2.8 Opsummering

Det fremgår af denne analysedel, at der dannes ækvivalenskæder af begreber omkring de knudepunkter jeg har valgt at fokusere på ved Forums kommunikation. Et kendetegn ved Forums kommunikation er, at organisationen associerer til, hvordan der praktiseres ledelse på i andre lande, som udgangspunkt for deres analyse, og kun i mindre omfang associerer til hvordan ledelse praktiseres i den private sektor. Forum fokuserer på, at offentlig ledelse i Danmark sammenlignet med andre lande, er kendetegnet ved, at der er konsensus på tværs af partiskel, befolkningen har tillid og tilfredshed med den offentlige sektor. I forhold til den private sektor, er den offentlige sektor kendetegnet ved, at der er en politisk ledelse, hvilket medfører den daglige leder skal balancere mellem, at være leder for medarbejderne på den ene side og rådgiver for den politiske ledelse på den anden side. Den offentlige sektor har en række særlige kendetegn der skal tages højde for, i den offentlige ledelsesopgave, hvilket

generelt er, at værne om offentlige værdier, der kræver særlige hensyn. Her dannes der knudepunkter omkring hensyntagen til: demokrati, retssikkerhed, og de svageste i samfundet. Disse kendetegn hænger sammen med særlige værdier i den offentlige sektor, der koncentrerer sig om knudepunkter som: almenhensynet og de grundlæggende demokratiske værdier. Ifølge er Forum er åbenhed og transparens måden disse kendetegn og værdier bedst bredes ud, hvilket i praksis sker gennem øget vekselvirkning mellem decentralisering og centralisering. Forums anbefalinger for offentlig ledelse fikseres som knudepunkter omkring formuleringer som: ansvarlighed, lydhørhed, sammenhæng, fokus på resultater, integritet, demokrati, legitimitet og rettigheder.

5.2.3 Samlet opsummering på anden analysedel

Analysen af de to organisationers italesættelse viser, at offentlig ledelse italesættes forskelligt på en række områder, hvilket fremgår af de ækvivalenskæder der opstår.

Tænketanken associerer primært til offentlig ledelse ud fra en sammenligning med ledelse i den private sektor, mens Forum for Offentlig Toplevelse primært associerer til, hvordan offentlig ledelse praktiseres i andre lande, og påpeger, at offentlig ledelse i Danmark er kendetegnet ved konsensus og tillid.

Begge organisationer fremhæver, at den politiske ledelse har stor betydning for betingelserne for offentlig ledelse, hvilket kommer til udtryk på forskellig vis. Tænketanken fremhæver, at den politiske ledelse vanskeliggør den daglige lederrolle, der er præget af konstante dilemmaer, hvilket står i et antagonistisk forhold til den private sektors mere klare lederrolle. Forum italesætter det som et nødvendigt præmis, at medregne den politiske ledelse og understreger det kan fungere, så længe der er fokus på balance i organisationen.

Begge organisationer italesætter en række kendetegn omkring opgaveløsningen i den offentlige sektor. Tænketanken fremhæver, at den offentlige sektor har en speciel funktion, da den offentlige sektor skal varetage særlige opgaver inden for især velfærdsområdet, hvor der skal balanceres mellem enkeltsager og generelle forhold. Denne balance er, ifølge tænketanken, under et pres fra nye demokratimodeller, hvor den enkelte borger får øget indflydelse på sin hverdag. Forum fremhæver, at den offentlige sektor skal kendetegnet ved at værne om specielle værdier der er koncentreret om knudepunkter som: demokrati,

retssikkerhed mv., der sker løbende en øget vekselvirkning mellem decentralisering og centralisering.

De to organisationer kommer med anbefalinger for, hvordan offentlig ledelse bør udvikle sig. Her præsenterer tænketanken anbefalinger, der vil skabe forbedringer gennem forandring, mens Forums forandringer vil skabe forbedringer gennem tilpasning.

6 Fra analyse til konklusion – refleksive overvejelser om betingelserne for ledelse i den offentlige sektor

På baggrund af mine to analyser har jeg forsøgt at svare på problemformuleringens overordnede spørgsmål om hvordan betingelserne fremstår for ledelse i den offentlige sektor i dag. Analysens iagttagelser vil blive ført videre i projektets afsluttende diskussion, hvor konsekvenserne af dette skitseres.

I det følgende afsnit vil jeg således komme med en række refleksive overvejelser om betingelserne for ledelse i den offentlige sektor. Formålet med dette afsnit er ikke at generalisere ledelsesbegrebet eller samfundet i sin helhed, dertil er mine analyser blot eksempler der belyser to problemstillinger ud af rigtig mange, inden for feltet offentlig ledelse. Jeg vil dog, på baggrund af analyse, komme med en række refleksive betragtninger om, hvordan de resultater jeg kommer frem til kan bredes ud til et større billede. Når jeg ikke ønsker at generalisere min undersøgelse i forhold til feltet offentlig ledelse, skyldes det også, at generalisering er en relevant kategori, når jeg, som tidligere beskrevet, har bekendt mig til et konstruktivistisk udgangspunkt. I den sammenhæng er min analyse blot et lille bidrag til et stort felt, der er under konstant forandring. Ambitionen er i stedet, at se hvordan min analyse kan bredes ud inden for det store felt.

I den semantiske ledelsesanalyse undersøgte jeg den semantiske konstruktion af skellet mellem offentlig og privat ledelse gennem de sidste godt 25 år, der belyste, hvordan skellet mellem offentlig og privat ledelse påvirkes af, at der introduceres NPM. Jeg har således undersøgt det kommunikative landskab inden for italesættelse af offentlig ledelse, NPM og til dels privat ledelse.

På baggrund af første analysedel er det tydeligt, at NPM tillægges afgørende betydning for de ændringer der sker i skellet mellem offentlig og privat ledelse. Den offentlige sektor stod i

start 1980'erne over for en række udfordringer, da var svære at løse med de gængse redskaber den offentlige sektor havde til rådighed og noget måtte gøres. De første initiativer fra den offentlige sektor var moderniseringsprogrammet fra 1983, der talte om at nærme sig markedet, og blev fulgt op af tilslutningen til EUs indre marked, der skærpede fokus på, at skabe af optimale handels- og konkurrenceforhold. I starten af analyseperioden er det tydeligt, at privat ledelse står på den positive side af forskellen privat ledelse/ offentlig ledelse. Den private sektor står for en række ting, som den offentlige sektor vil nærme sig, da den private sektor rummede mange af de elementer, den offentlige sektor havde brug for på daværende tidspunkt i form af omstilling, fornyelse og forandring. NPMs styringsteknologier tager også netop afsæt i den private sektors markedsorienterede tilgang og bliver i stort omfang, forholdsvis ukritisk, introduceret i den offentlige sektor. I løbet af analyseperioden bliver det dog tydeligt, at implementeringen af NPM ikke kommer til at gå helt smertefrit. Der opstår således en række reaktioner, som følge af den ukritiske introduktion af NPM. Disse reaktioner blev for alvor tydeliggjorte i 1990'erne med værdibaseret ledelse, der italesættes som en reaktion på NPMs maskinagtige tilgang til mennesker, mens CSR italesættes som en decideret modreaktion på NPM. Disse perspektiver skal ses i lyset af, at selvom skellet mellem offentlig og privat ledelse bliver mindre, er der stadig er fortællinger om, at der forskelle mellem de to sektorer, der bliver svære at udligne.

På den baggrund er det tydeligt, at det ikke altid er ligetil at ændre ting i den offentlige sektor. Der er indlejret en række særlige værdier, der hænger sammen med de særlige opgaver den offentlige sektor skal varetage. En vigtig pointe ved af læren om introduktion af NPM i den offentlige sektor er, at man bør forsøge at medregne de værdier og kendetegn, der er en del af organisationen, når der skal laves ændringer i offentlige organisationer. Hvis ikke der tages højde disse forhold risikerer man, at brugerne mister tilliden til projektet og der opstår nemt negative modreaktioner, der kan virke hæmmende for processen.

I de senere år er ledelse kommet på dagsordenen i både den offentlig og private sektor, skellet mellem de to sektorer er minimeret, der foregår en vekselvirkning, hvor det ikke kun er det offentlige der søger at nærme sig det private, men tingene går nu begge veje. NPM spiller i denne periode en anden rolle. I start 1980'erne havde NPM en form for "helterolle", da NPM blev italesat som midlet til fornyelse og løsning på mange af de problemer den offentlige sektor stod over for. De senere år er denne rolle dog ændret kraftigt, NPM er fortsat en accepteret del af offentlig styring, da der ikke længere tales om *hvorvidt*, men i stedet *hvordan*

NPM skal anvendes. Til gengæld er der kommet mere fokus på NPMs begrænsninger og hvordan man kan komme videre som følge heraf. Det står klart, at den offentlige sektor igen står over for nye udfordringer, som også bliver fremhævet af, at ”den omvendte fortælling” i analysen, der peger på, at der er behov for fornyelse af NPM, så de målrettede styringsmetoder forenes med reelle sociale og menneskelige udfoldelsesmulighed.

Fornyelse og udvikling af NPM bliver en af udfordringen i de kommende år. Målet bliver at skabe plads til ledelse i den offentlige sektor, samtidig med der tages højde for de værdier der er indlejret i den offentlige sektor. Det bliver en stor udfordring, og som min analyse viser, er det langt fra nemt at lave ændringer i den offentlige sektor. Der skal først og fremmest tages hensyn til det politiske system, som skal varetage en række komplekse opgaver, inden for et bredt felt. Ændringer af NPM skal derfor foretages under hensyn tagen til det politiske system og inden for dette må man finde ud af, hvad der reelt er muligt og kan lade sig gøre. Lars Kirdan udtrykker det på følgende måde:

”Kunsten er at se mulighederne og ikke begrænsningerne, for begrænsningerne er der rigtig mange af. Kunsten er at se mulighederne, og selvfølgelig er de der på et eller andet niveau”
(bilag 1)

At offentlig ledelse ofte handler om muligheder og begrænsninger bekræftes i anden analysedel, hvor jeg undersøger hvordan offentlig ledelse italesættes af en privat og offentlig organisation. Begge organisationer forsøger at påvirke ledelsesbegrebet, men det er tydeligt, at de har et forskelligt syn på, hvilke muligheder og begrænsninger der er til stede inden for feltet offentlig ledelse. Dette kommer især til udtryk, ved de to organisationers anbefalinger for offentlig topledelse. Her kommer den private organisation, tænketanken Public Governance med deres syv anbefalinger for, hvordan offentlig ledelse kan forbedres. Disse syv bud står ikke i decideret modsætning til den offentlige organisation, Forum for Offentlig Toplelises ni anbefalinger, men der er dog en række områder, hvor der er en klar kontrast. Dette bliver især tydeligt i forbindelse med jeg indikerer de antagonistiske knudepunkter ved de ækvivalenskæder der opstår. Her fremgår det, at tænketanken, med deres private udgangspunkt, søger et ståsted af liberal karakter. Tænketanken påpeger således om ledelse i den offentlige sektor: der er mange unødige regler, der er placeret for lidt ansvar hos den enkelte bruger, der bliver udført for meget meningsløs måling og der er ikke samarbejde med innovative forskningsmiljøer. For at dæmme op for disse problemer skal der, ifølge

tænketanken, laves om på tingene. Tænketanken er således, udover at have et liberalt udgangspunkt, også kendetegnet ved, at deres anbefalinger står for forandring.

I modsætning til dette repræsenterer den offentlige organisation, Forum for Offentlig Topledelse, med de indikerede antagonistiske knudepunkter, at organisationen tager afstand fra en offentlig sektor, der er præget af: at være udemokratisk, manglende fokus på: lydhørhed, integritet, demokrati og legitimitet, samt ingen rettigheder og pligter. Det er tydeligt, at den offentlige organisation ikke, i samme grad går ind for forandring. Alle antagonistiske knudepunkter opfattes, som objektiv iagttagelse, negativt. Det er derfor svært, at modsige de ni anbefalinger Forum kommer med. Der er ingen af de ni anbefalinger, der er rettet mod direkte mod forandring af væsentlig karakter. Den offentlige organisation er i stedet kendetegnet ved tilpasning til omgivelserne, ud fra de betingelser der er gældende i forvejen.

I den forbindelse er selvfølgelig vigtigt at huske, at hvis der skal ske ledelsesmæssige ændringer i den offentlige sektor, skal det ske på baggrund af politiske beslutninger. Forum er, som tidligere beskrevet, en offentlig organisation, og deres anbefalinger er, ifølge Lars Kirdan, et udtryk for en form for politisk neutralitet, som bøger, publikationer og rapporter fra flere ministerier nødvendigvis må afspejle. Lars Kirdan udtrykker denne neutralitet således:

”Det er nogle dygtige folk der sidder i det der (Forum for Offentlig Topledelse) [...] Jeg tror at deres løsning har været, at de har sagt, det gider vi ikke tage nogen omkostninger på. Vi gider ikke have pressen efter os – det er en tabersag på en eller anden måde. De har alle sammen siddet tæt på beslutningerne. Begynder de at gå ind i noget der bare kan tolkes politisk, så vil de få røven på komedie. I virkeligheden har vi (SAS Institute) det nemmere, for vi ligger en lille bitte smule i læ af, at vi kan skrive SAS og så kan vi gå frem og sige det. Det er godt nok nogle vi har snakket med, men det er os der går frem og siger det, og vi er slet ikke så sjove at skyde på fordi vi har slet ikke noget politisk ansvar på den måde, vel. Vi kan vride den lidt mere og gøre det lidt mere konkret. Så det er det der lidt mere gamle organisatoriske: where you stand is where you sit” (bilag 1)

Med dette citat in mente, fremgår det, at Forums anbefalinger ikke nødvendigvis er udtryk for, hvad forfatterne mener, er bedst for offentlig ledelse, men derimod er udtryk for, hvad der er muligt inden for de politiske rammer de arbejder. Citatet skal selvfølgelig tages med klart

forbehold for, at det kommer fra den private organisation, der repræsenterer et andet syn på offentlig topledelse. Men citatet illustrerer meget godt, som jeg har været inde på, at forandringer og vanskelige beslutninger kan være svære i en offentlig sektor, der er politisk bestemt og hvor beslutninger skal være legitime i offentligheden. Der er rigtig mange interessenter der skal høres og være enige. Lars Kirdan kan have ret i sin pointe om, at forfatterne bag Forums bog har valgt, at de ikke ville tage nogen omkostninger ved, at komme med kontroversielle anbefalinger, der kan tolkes politisk.

Jeg mener dog, på baggrund af analysen, det er vigtigt også at medregne de fem italesættelser af offentlig ledelse, som blev præsenteret inden anbefalingerne. Forum gjorde det i den forbindelse klart, at den offentlige sektor har et særligt etos, hvor der også er indlejret særlige værdier omkring knudepunkter som: konsensus, balance, tillid til den offentlige sektor og demokratiske værdier. Der kan argumenteres for, at specielt konsensus og balance står i et antagonistisk forhold til vilkårene i den private sektor, hvor målsætning handler om indtjening og vækst. I første analyses fortælling om ”fortsatte forskelle mellem offentlig og privat ledelse” blev der også argumenteret for dette synspunkt. Min pointe med dette synspunkt er, at det vigtigt at medregne, at selvom skellet mellem offentlig og privat ledelse er blevet minimeret gennem de sidste godt 25 år, så er der stadig skel, der bliver svære at ændre på, simpelthen fordi de to sektorer har forskellige udgangspunkter og skal løse forskellige opgaver. Ændringer af den ledelse i den offentlige sektor skal foregå nænsomt og under hensyntagen til mange af de værdier, der er indlejret i den offentlige sektor, som jeg har været inde på i denne opgave, ellers bliver ændringer nemt opfattet negativt.

Jeg har været inde på, at forskellen mellem tænketanken og Forum er, at tænketankens italesættelse repræsenterer *forandring* af den offentlige sektor, mens Forums italesættelse repræsenterer *tilpasning*. At det kan være svært at foretage ændringer af offentlig ledelse illustreres ydermere af, at Lars Kirdan erkender, at sandsynligheden for tænketankens anbefalinger bliver til virkelighed i den nærmeste fremtid ikke er til stede (bilag 1). Jeg kan dermed supplere med at konstatere, at tænketankens anbefalinger er udtryk for en form for ønsketænkning om, hvilken retning tænketanken mener offentlig ledelse bør bevæge sig mod, mere end det er en realistisk forhåbning om, hvor den offentlige sektor er på vej hen. Forums anbefalinger er udtryk for, at forandringer tager tid i den offentlige sektor. Der er mange perspektiver som skal undersøges og der skal tages mange hensyn. Forums anbefalinger er

derfor også udtryk for, hvad der i dag er mest realistisk muligt at gennemføre på den korte bane.

Jeg har gennem dette afsnit inddraget en række reflektive overvejelser på baggrund af min analyse og interview med Lars Kirdan. Det leder til konklusionen for dette speciale.

7 Konklusion

”Hvordan fremstår betingelserne for ledelse i den offentlige sektor i dag? Dette spørgsmål har været i centrum for nærværende speciale. Denne problemstilling er søgt besvaret gennem en toleddet analyse, hvor jeg indledningsvist har forsøgt, at tegne den semantiske fortælling af hvordan skellet mellem offentlig og privat ledelse påvirkes af, at der introduceres NPM. Dette blev efterfulgt af en undersøgelse, der belyste en privat og offentlig organisations italesættelse af offentlig ledelse. Afslutningsvis har jeg, på baggrund af min analyse, haft en diskussion af betingelserne for offentlig ledelse, der har skitseret en række betingelser, der bør være til stede, når der skal laves ændringer af ledelse i den offentlige sektor.

I den første analyse fremgår det, at skellet mellem offentlig og privat ledelse bliver minimeret fra starten til slutningen af analyseperioden. NPM bliver italesat som midlet, der får den offentlige sektor til, at implementere en række ledelsesværktøjer og ideer, der før kun gjorde sig gældende indenfor privat ledelse, hvilket er medvirkende til at minimere skellet. NPM bliver hjulpet godt på vej af, at der i starten af analyseperioden sker en række juridiske og økonomiske lovændringer, der har til formål at få den offentlige sektor til at nærme sig markedet. De mange ændringer der sker i perioden medfører, at den offentlige sektor hele tiden skal have fokus på omstilling. I midten og slutningen af perioden kan identificeres en række negative reaktioner på NPM, som resultat af dette introduceres blandt andet værdibaseret ledelse i begge sektorer. Skellet bliver yderligere minimeret af, at den private sektor også har nærmet sig det offentlige. Det bliver således populært i den private sektor, at kunne håndtere en række kompetencer fra den offentlige sektor, omkring åbenhed, etik, ansvar med videre. Selvom skellet minimeres over hele analyseperioden, er skellet stadig til stede i dag. Dette skyldes primært, at den offentlige sektor har en række særlige kendetegn, omkring styreform og opgaveløsning, som NPM ikke har været i stand til at ændre på.

Den anden analyse af de to organisationers italesættelse viser, at offentlig ledelse italesættes forskelligt på en række områder, blandt en offentlig og privat organisation, hvilket fremgår af

de ækvivalenskæder der opstår. De to organisation associerer således forskelligt til offentlig ledelse. Tænketanken sammenligner med hvordan forholdene er i den private sektor, mens Forum sammenligner med hvordan forholdene er i andre lande og fremhæver positive særtegn ved Danmark. Begge organisationer fremhæver, at den politiske styreform har betydning for betingelserne for ledelse i den offentlige sektor. Tænketanken fremhæver, at det politiske perspektiv vanskeliggør den daglige lederrolle, mens Forum mener det politiske er et nødvendigt præmis, der kan fungere så længe der er fokus på balance. Begge organisationer kommer med en række anbefalinger til, hvordan ledelse i den offentlige sektor kan forbedres. Anbefalingerne skiller sig ud ved, at tænketanken repræsenterer forandring og en mere liberal holdning til, hvordan offentlig ledelse bør praktiseres, mens Forum repræsenterer tilpasning af offentlig ledelse ud fra de eksisterende værdier der gør sig gældende i den offentlige sektor.

På baggrund af dette speciale kan det konstateres, at betingelserne for offentlig ledelse på en lang række områder fremstår komplekse. Den offentlige sektor har gennem de seneste godt 25 år hentet inspiration fra den private sektor. Denne inspiration kan stadig finde sted, men det er også vigtigt at have opmærksomhed på de særlige kendetegn der er gældende i den offentlige sektor, som er et nødvendigt præmis.

8 Perspektivering

Ethvert valg er altid også et fravalg. Ved at anvende Luhmann og Laclaus har jeg afgrænset mig fra andre teoretiske indgangsvinkler for projektet. Af andre tilgange kan jeg bl.a. nævne Michel Foucault og hans videnskabsarkæologiske tilgang, der ville have bragt større fokus på subjekternes betydning. Hans diskursanalyse ville ligeledes have bragt et praktisk funderet fundament ind i analysen, hvor Laclaus diskursteori netop er baseret på teoretiske antagelser, der ikke på samme måde som Foucaults har en bred praktisk præcedens bag sig (Andersen, 1999).

Foucault har netop gennem sin praktiske tilgang tillagt det empiriske materiale stor værdi, hvad angår udviklingen af hans diskursanalyse. Foucault ser, modsat Laclau ikke diskurser som ustabile objekter, der aldrig opnår hegemonisk tilværelse, men som et øjebliksbillede, der er stabilt. (Howarth, 2005) I forbindelse med dette projekt, ville Foucaults diskursanalytiske tilgang have koblet specifikke subjektpositioner til konkrete diskursformationer.

Jeg kunne også have valgt andre analysestrategiske indgangsvinkler til specialet. NPM indgår som en central del af denne opgave. Jeg kunne, som jeg tidligere har været inde på, have valgt

at lægge mit analyseblik alene på fænomenet NPMs oprindelse gennem en genealogisk undersøgelse af NPM. Udgangspunktet for min undersøgelse har været, at belyse en lille del af et meget bredt felt. Inden for feltet offentlig ledelse er jeg kommet omkring en række betydningsfulde elementer, der bliver tillagt stor betydning og derfor også kunne være analysegenstande i sig selv. Jeg kan i den forbindelse kan jeg nævne moderniseringsprogrammet, Danmark tilslutning til EU's indre marked, udlicitering, værdibaseret ledelse osv. Disse emner kunne være spændende at uddybe yderligere, da de alle, i større eller mindre grad, har haft betydning for dette speciale.

9 Litteraturliste

9.1 Bøger og videnskabelige artikler

Andersen, N. Å. 1996: *Udlicitering – Når det private bliver politisk*. Nyt fra samfundsvidenskaberne, Frederiksberg.

Andersen, N. Å. 1999: *Diskursive analysestrategier*. Nyt fra samfundsvidenskaberne, Frederiksberg.

Andersen, N. Å. og Born, A. 2001: *Kærlighed og omstilling*. Nyt fra samfundsvidenskaberne, Frederiksberg.

Andersen, H. og Kaspersen, L. B. 2002: *Klassisk og moderne samfundsteori*. Hans Reitzels Forlag, København.

Birch, J. C.: *Kodeks for topledelse og reformer går hånd i hånd*, www.publicgovernance.dk, København.

Bredsdorff, N. 2002: *Diskurs og konstruktion – en samfundsvidenskabelig kritik af diskursanalyser og socialkonstruktivismen*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.

Collin, F. 2003: *Konstruktivisme*. Samfundslitteratur, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.

Douma, S. og Schreuder, H. 2004: *Økonomiske tilgang til organisationer*. Akademisk Forlag, København.

Ejersbo, N. og Greve, C. 2004: *Modernisering af den offentlige sektor*. Børsens Forlag A/S, København.

Forum for offentlig topledelse 2005: *Public Governance – Kodeks for god offentlig topledelse*, København.

Frankel, C. 2004: *Virksomhedens politisering*. Samfundslitteratur, Frederiksberg.

- Greve, C.** 2002: *New Public Management*. Nordisk Kultur Institut, Frederiksberg.
- Greve, C.** 2008: *Reguleret konkurrence gennem reformer – institutionalisering af markedsmekanismer over tid* i Pedersen, D., Greve, C. og Højlund, H. 2008: *Genopfindelsen af den offentlige sektor*. Børsens forlag A/S, København.
- Hildebrandt, S.** 2005: *Selvledelse – fra uddelegering til kompleks videns- og arbejdsdeling*.
- Hood, C.** 1991: *A public Management for all seasons*. Public Administration.
- Howarth, D.** 2005: *Diskurs – en introduktion*. Hans Reitzels forlag, København
- Højbjerg, E.** 2004: *Forvaltningspolitikens privatisering* i Frankel, C., Virksomhedens politisering, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Jakobsen, S. og Balslev, L.** 2004: *Public Governance i Danmark – god offentlig topledelse* i Hildebrandt: *Nye veje – en antologi om ledelse*, Hildebrandt Consulting, København
- Johnsen, E.** 1999: *Dansk ledelse i det 20. århundrede*, Ledelse i dag, 9. årgang nr. 3.
- Kaspersen, L. B.** 2005: *The Formation and Development of the Welfare State* i Campbell, J. L., Hall, J. A. og Pedersen, O. K.: *National Identity and the Varieties of Capitalism – The Danish Experience*, DJØF Publishing, København
- Kettl, D. F.** 2007: *Reflection on 21st Century Government Management*, IBM Center for the Business of Government, Washington DC
(www.businessofgovernment.org/pdfs/KettlKelmanReport.pdf)
- Kirkeby, O. F.** 2004: *Prolog til dynamik og dilemma – et privat udspil om god offentlig topledelse*, Debatudspil fra tænketanken Public Governance.
- Klausen, K. K. og Pedersen O. K.** 2004: *God offentlig topledelse – kodeks for kompetencer og etisk kodeks*, Forum for offentlig topledelse, København
- Klausen, K. K.** 2001: *Skulle det være noget særligt – organisation og ledelse i det offentlige*, Børsens Forlag A/S, København.
- Kneer, G. og Nassehi, A.** 1997: *Niklas Luhmann – En introduktion til teorien om sociale systemer*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Knudsen, H.** 2007: *Licens til kritik – og andre måder at bruge værdier på i organisationer* i Pedersen, D.: *Offentlig ledelse i managementstater*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Laclau, E. og Mouffe,** 2002: *Det radikale demokrati – diskursteoriens politiske perspektiv*, Roskilde Universitetsforlag, Frederiksberg.
- Luhmann, N.** 2000: *Sociale systemer*, Hans Reitzels Forlag, København
- Larsen, H. H.** 1984: *Styring af menneskelige ressourcer – en vigtig del af lederens job*, Handelsvidenskabeligt Tidsskrift, s. 49-54.

- Majgaard, K.** 2008: *Livet efter NPM – Ledelse på kerneforretningens vilkår* i Melander, P. *Det fortrængte offentlige lederskab*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.
- Melander, P og Jørgensen, T. B.** 1992: *Livet i offentlige organisationer*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.
- Melander, P.** 2008: *Det fortrængte offentlige lederskab*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.
- Mellemvik, F.** 1993: *Styringsproblemer i den offentlige og private sektor*, Ledelse i dag, nr. 11.
- Moore, M.** 1995: *Creating public value – strategic management in government*, Harvard University Press, London.
- Møller, L. og Wolffsen, P.** 1991: *Beslutninger i organisationer – offentlige og private*, Jurist- og økonomiforbundets forlag, Charlottenlund.
- Parston, G.** 1992: *Der er forskel på ledelse i den offentlige og den private sektor*, Ledelse i dag nr. 7.
- Parston, G. og Cole, M.** 2006: *Unlocking Public Value – a new model for achieving high performance in public service organizations*. John Wiley & sons, Inc.
- Pedersen, D.** 2007: *Offentlig ledelse i Managementstaten*. Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Pedersen, D., Greve, C. og Højlund, H.** 2008: *Genopfindelsen af den offentlige sektor*. Børsens forlag A/S, København.
- Pollitt, C., Svare, J. H. og Kettl, D. F.** 2004: *Toward a danish Concept of Public Governance: An International Perspective*, Forum for offentlig topledelse, København.
- Rennison, B.** 2003: *Offentlig ledelse i tekst, tal og tale – en konstitutionskamp i tid og rum*. Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Rennison, B. og Pedersen, D.** 2007: *Lønstrategi og ledelse* i Pedersen, D., *Offentlig ledelse i managementstaten*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Sand, I. J.** 2006: *Offentlige tjenester – mellem stat, samfunn og marked – Noen trekk ved europeiseringen av nordisk forvaltningsrett* i Henrichsen, C., Steen Rønsholt, S. og Blume, P.: *Forvaltningsretlige perspektiver*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, København.
- Seidl, D. og Becker, K. H.** 2006: *Niklas Luhmann and Organisation Studies*, Copenhagen Business School Press
- Thygesen, N. T.** 2007: *Hvordan styringsteknologi gør ledelse mulig* i Pedersen, D. : *Offentlig ledelse i Managementstaten*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Tænketanken Public Governance** 2004: *Dynamik & Dilemma*

Tænketanken Public Governance 2005: *Den offentlige leder og den demokratiske bundlinie*

Tænketanken Public Governance 2007: *Ledelse er vejen til kvalitet*

9.2 Publikationer:

Danmarks forvaltningshøjskole, 1980

Finansministeriet, 2001

Finansministeriet, 2004.

Center for lederudvikling 1995

Dansk Arbejdsgiverforening 1984

9.3 Avisartikler fra danske dagblade og øvrige kildehenvisninger:

Børsen nyhedsmagasin 1 2002: *Ledelse bedømmes for mangfoldighed*, 18. årgang nr. 10.

Børsens nyhedsmagasin 2 2002: *Skal topchefen være Statsmand?* 18. årgang nr. 5.

Christensen, B. 2005: *Globalisering af lederens fremtid*, Berlingske Tidende, Business s. 2, 24. juli 2005.

Elfelt, P. C. 1998: *Nye værdier på bundlinien*, Civiløkonomerne, nr. 8

Evald, M. R. og Freytag, P. V. 2008: *Offentlige ledere må træde i karakter*, Fyens stiftstidende, s. 14, 6. maj 2008.

Gjørup, J., Hjortdal, H., Jensen, T., Lerborg, L., Nielsen, C., Refslund, N., Suppli, J. og Winkel, J. S: 29. marts 2007: *Tilgiv os – vi vidste ikke hvad vi gjorde*, Kronik i Politiken.

Holmgren, J. og Klokkeholm, B.: *Selvledelse – en stor udfordring for ledelsen*, Center for ledelses nyhedsmagasin, januar 2003.

Nome, D. og Schultz, M. 2009: *Glem ikke stakeholderne*, Lederne i dag, nr. 4, april 2009

Rønnov, D.: *Ledelse*, artikel i ugebladet mandag morgen, 4. august 2003

Thorning, T. 2009: *Flere søger mod det offentlige*, Berlingske Tidende, Business s. 9., 8. marts 2009.

Thorning, T. 2005: Berlingske Tidende, Business 13. november 2005.

TV2 Nyhederne 2008: *Det handler politireformen om*, 10. september 2008, www.nyhederne.tv2.dk/krimi/baggrund/article.php/id-15406327

Økonomisk Fokus 2009: *Studie: Løsninger når det offentlige skal lære af det private*, Økonomisk Fokus, s. 3, 12. januar 2009.

9.4 Bilag 1 (Interview med Lars Kirdan, divisionsdirektør i SAS Institute)

Overordnet intro til opgaven og præsentation af problemstilling:

Lars (Kirdan): *Vi kan tale om tre ting. Den ene ting vi kan snakke om, er det her med hvorfor bevæger SAS (Institute) sig i den her retning med at drive en tænketank med offentlige topledere og i virkeligheden udgive rapporter om offentlig topledelse. Det andet vi kan snakke om er det her New Public Management (NPM). Det tredje kan være dialogen derimellem – hvad er det for en kolonialisering der sker af det offentlige med udgangspunkt i det private og hvilken effekt har det. Hvilket fokus har du – er det offentlig ledelse?*

Joakim: *Ja, det vilkårene og betingelserne for offentlig ledelse.*

Lars: *Så, når man er kommunaldirektør, så er man sat til at administrere en stor ydelsesfabrik ud mod et stort, især socialt, velfærdsmæssigt felt, samtidig med at man er embedsmand i politisk forstand for kommunalbestyrelsen – det er den funktion.*

Joakim: *Ja, det er præcis det spændingsfelt jeg finder interessant at undersøge. Man skal på den ene side udfylde en funktion som rådgiver over for politikere, men man skal også på den anden side være leder over for medarbejderne og sørge for der er opbakning over for den daglige ledelse i organisationen.*

Lars: *Kort kan jeg sige om det første i forhold til SAS) og den her tænketank. Vores software bliver brugt til beslutningsstøtte og sige noget om hvad der er sket og hvad er det bedste eller sandsynlige der kan ske i fremtiden. Det vil sige vi vil i langt højere grad bevæge os ind i en forretningslogik og det medfører man er nødt til at vide, hvad er så forretningslogikken i den offentlige sektor. Hvad er det næste der sker og hvad er det for driftsvilkår man har som offentlig topleder. Derfor bevæger vi os i virkeligheden fra en traditionel profil, som teknologileverandør, over til at være, lidt karikeret kan man sige advice går ud og siger bla bla – løsningen er kommunikation, Deloitte går ud og siger bla bla – løsningen er konsulenter, vi går ud og siger bla bla – løsningen er software. Altså det der med at forstå forretningen, tale med topledelsen, være med i virkeligheden i forhold den problemstilling der er og så levere en løsning. Der er et bredt felt af virksomheder der profilerer sig på den her måde og køber kompetencer ind i huset netværker op imod offentlig topledelse for at tilbyde løsninger som er forretningskritiske. Og det passer fint, altså sælger du simple ydelser, word, excel, så har det ikke den store betydning, men sælger du beslutningsløsninger skal du forstå noget om forretningen. Og sådan er det også når du går ind i en bank eller et forsikringselskab, medicinalvirksomhed. Vil man ind og snakke med topledelsen, så er det der interesserer topledelse, man skal snakke om. Så det der er grunden til det.*

Joakim: Tænk tanken er altså en form for forståelseshorisont i forhold til den offentlige sektor, ud fra jeres udgangspunkt som privat virksomhed, der gerne vil lave forretninger med den offentlige sektor som kunde. Mens den offentlige sektor også måler og vejer jer, ud fra en simpel cost benefit analyse, hvor I skal overbevise dem om, at jeres løsninger producerer mere værdi for organisationen, end de giver for ydelsen?

Lars: Lige nøjagtig, og her er det værd at bemærke, at der er sket ændringer, til dels fordi IT er blevet så enormt effektivt som det er blevet i drift og også kompliceret. Man kan rette sig, til dels har man teknologiske muligheder for at rette sig mod komplicerede teknologier, for det andet er det jo der de store penge er. Altså en IT-chef kan købe for x, men direktøren kan købe for x plus et eller andet, så der er en forretningsmodel logik i at rette skytset mod bestyrelsen, den administrerende direktør, den øverste. Det andet vi kan snakke om, det er det der med kolonialiseringen af det offentlige, for det litteraturen ikke beskæftiger sig med, det er at NPM er den her klump, men det regime der er nu er bygget ovenpå NPM og trækker det her NPM ud i det der new NPM. Jeg skrev en artikel om det på et tidspunkt, som desværre ikke er kommet ud af min computer. Men Djøf bladet skrev faktisk noget for 6 måneder siden noget der var begavet, og det har noget at gøre med, at man trækker den der. I starten var det noget med, at man ville prøve både sådan kulturelt, fordi klienter kom til at hedde kunde, og man kom til at snakke om business cases, man kom til at lave en form for resultat opfølgelse, som der blev evalueret på. Hele den der kulturinvasion der skete, satsede man på langsom også med modernisering og effektivisering, hele den måde at køre det på var ligesom i en privat virksomhed også ved at kigge på omkostninger, at skabe en bølge der tog et skridt i den rigtige retning, med indførelse af resultatkontrakter for de enkelte direktører og det omkostningsbaserede regnskabsprincip og med en langt høj grad af finansministeriets fokus på fællesindkøb, business cases i store sager og den slags ting. Det er en helt anden indsprøjtning til den del at drive en offentlig virksomhed i forhold til den første bølge af NPM. Det morsomme er, at det grundlæggende vilkår for den offentlige sektor ikke har ændret sig, det er bare blevet sværere fordi man tager den der.. Jeg sad og snakkede med en økonomidirektør her kl. 12, der har et offentlig driftsbudget på 13. mia. Det er sin sag, at optage statsregnskabet på en omkostningsbaseret måde. En ting er man har en udgift og en indtægt – et cigarkasseprincip, som man havde i det gamle statsregnskabsbudget, men hvis du er ansvarlig for Amalienborg, hvordan opskriver man det i statsregnskabet. Du får sådan nogle problemer, som er helt nye og som potentielt kan give noget politisk tummel, og som i virkeligheden bare er trukket ind fra et system, hvor det ikke passer ret godt og spørgsmålet er hvor retvisende det nogensinde bliver – det må i hvert fald ikke blive et politisk problem. Så der er en anden bølge som.. lad os nu se hvordan det kommer til at se ud, det bliver i hvert fald sværere at forene anden bølge af NPM med det rationale, der trods alt lægger i det offentlige regime.

Joakim: Man kan vel sige, at det er vel din erfaring gennem praktisk arbejde med offentlige ledelse. I forhold til den seneste litteratur om NPM og offentlig ledelse kan man se, at der er forskellige retninger alt efter hvilken vinkel der lægges på emnet. Hvis man tager en økonomiske vinkel, så peger visse forskere på, at den offentlige er fortrængt og skal fornyes ved kun at bruge kernen af NPM og finde nye kreative metoder der giver mere plads til ledelse. Andre forskere er mindre kritiske og taler i stedet om, at vi skal holde fast i det nuværende udgangspunkt, men skal løse problemerne gennem løbende modernisering af NPM programmet. Hvordan kan man, jævnfør de forskellige niveauer du nævner af NPM, forny den offentlige sektor, så den ledelsesmæssigt kan matche de udfordringer den står over for?

Lars: Men hvad er hensigten med NPM?

Joakim: *Fra dengang NPM blev introduceret, var det et spørgsmål om, at man ville modernisere den offentlige sektor. Det opstod først rigtigt som forskningsobjekt i start 1990'erne, men man så de første tendenser i retning af NPM i start 1980'erne. Programmet er baseret på teorier fra 1960'erne og 1970'erne med henblik på optimering af traditionelle produktionsvirksomheder.*

Lars: *Det er ikke så meget det jeg tænker på.*

Joakim: *Du tænker mere på udgangspunktet for i dag.*

Lars: *Ja, er man ude på en effektivisering af den offentlige sektor eller er man ude på at opfylde nogle politiske målsætninger? Er det fordi vi syntes det offentlige system er for stort, for dyrt og for ineffektivt. Eller er det fordi velfærdsstaten i virkeligheden har brug for et løft af en eller anden art.*

Joakim: *Grundideen var jo helt klart, at man ønskede at effektivisere, men spørgsmålet er så, hvad det er i dag, hvor der jo tales om post NPM. Men det er selvfølgelig svært at sige hvor vi havner henne, altså dropper man eller udvikler man det eksisterende program? Det er hypotetisk spørgsmål.. Hvis vi skal vende tilbage til det I (SAS Institute) arbejder med. Når I laver konsulentarbejde, hvilke forskelle ser i så primært, når det er offentlig og private organisationer I arbejder med. Er der f. eks. store forskelle i forhold til beslutningsprocesser eller er der nogenlunde ens betingelser. Jeg kan forestille mig, at private virksomheder nemmere kan få tingene igennem eftersom der er færre mellem led, hvordan er jeres erfaringer i forhold til dette?*

Lars: *Der er meget stor forskel i forhold til beslutningsprocessen, det er en af de ting der er sket, det er også, at alle er blevet meget mere professionelle IT-indkøbere. Jeg tror at for nogle år siden, var det en anden dialog end den man har i dag. Men nu er der faktisk en forholdsvis stor professionalisme derude på købersiden, så det er en anden dialog man fører. Men jeg vil sige, at hvis du sælger meget store løsninger, så er en stor bank, stort forsikringselskab, et stort ministerium, en stor kommune, der er meget bureaukrati – der er mange der skal spørges. Der er også rigtig mange nej-sigere, også fordi en af de sikre måder at miste sit job på, det er at lave et stort IT-projekt der kører i hegnet, det kan man være sikker på. Man vil gerne fordele det der ansvar og det er der i den offentlige og det private en tendens til det gør man. Hvis der er noget der ikke er så klart i det offentlige, så er det value proportion. Går du ind i en bank og tilbyder en løsning så du kan lave en business case og giver den overskud, så kan man retfærdiggøre en form for investering. Går du ind i det offentlige, og prøver at skabe bedre ældrepleje eller en mere effektiv rapportering af et eller andet velfærdsområde, eller hvad ved jeg, en bedre dialog mellem sundhedsstyrelsen og sygehusene, hvad er det værd? Der kan man sige, at den der value proportion kan være rigtig rigtig vanskelig, så har det offentlige travlt. Det offentlig laver rigtig meget og der er rigtig mange mennesker der har rigtig travlt. Men beslutningerne, altså hvis man ikke gør det i år, så bliver det måske næste år og det sker der ikke så meget ved.*

Joakim: *Er der ikke en række forskellige grundvilkår for den offentlige og private sektor? Den offentlige sektor skal jo ikke ud og kæmpe om kunderne for at overleve, den offentlige sektor er derimod sikker på at få et nogenlunde fastlagt beløb ind i skatter, afgifter osv. I en privat virksomhed ser man at ejerne stiller krav til ledelsen om, at de skal opfylde et bestemt antal kriterier. Der ved lederne, som du selv er inde på, at der skal ordren ind år, for at tingene*

hænger sammen i forhold til vedtaget budget og regnskab. I en politisk organisation er det anderledes, en valgperiode er jo 4 år, så tingene fungerer vel anderledes?

Lars: Der er ingen tvivl om det, der hvor det politiske element er ind over, er det uforudsigeligt hvad der sker. Men også det her med at det er en anden beslutningsstruktur, hvis en CEO i det private siger vi går i den retning, så gør organisationen det. Men det er ikke nødvendigvis sådan det er i det offentlige. Der er jo nogle af de her ministerier der er enormt store, der er nogle af de her kommuner der er enorm store. Den største forvaltning i Københavns kommune har 18.000 ansatte. Det er jo ikke en organisation der er dikteret, når direktør siger nu går vi alle sammen til højre, nu bruger vi alle sammen det her værktøj eller fra i morgen af der sender vi nogle nøgletal ud, det er dem i retter jer af i jeres drift. Det tager jo år, det er en helt anden kultur, så der er stor forskel, det er der. I en privat virksomhed, der kan man i langt højere grad udstikke ordrer fra toppen og når man køber en ordre, så kan man langt nemmere kapitalisere den i en privat virksomhed, mens i det offentlige, der er der en lang lang række forhandlinger der skal foregå, som er af en helt anden type, samtidig med du dækker af i forhold til det politiske. Du kan se hvad der sker, hvis man køber tog af Ansaldo Breda, eller man bygger et koncerthus, eller en bro, det kan gå frygtelig galt.

Joakim: Hvis man skal se på de særlige offentlige kendetegn ved den offentlig ledelsesopgave, så bliver det vel den flerdimensionelle bundlinie, som du netop er inde på?

Lars: Overbestemthed.

Joakim: Ja.

Lars: Lige nøjagtig.

Joakim: Det ser man vel også i den private sektor, men i en helt anden grad. Jeg vil være tilbøjelig til at sige, at i den private sektor er det populært at tale om den flerdimensionelle bundlinie, men i virkeligheden drejer det sig mere om, at der er penge i det?

Lars: Ja.

Joakim: I den offentlige sektor eksisterer den (flerdimensionelle bundlinie) reelt, hvilket gør mange ting komplekse og medfører nogle problematikker i forhold til tingene tager længere tid, beslutninger er sværere, da de skal godkendes af flere instanser, og når en beslutning er vedtaget, så er det ikke nødvendigvis sådan den endeligt kommer til at se ud?

Lars: Ja, og jo tættere du kommer på produktionsapparatet, des mere kompliceret bliver det. Jo tættere på du er at sidde ude i et jobcenter, jo mere kompliceret bliver det fordi der er meget regulering. Der er en kommunalbestyrelse, der gerne vil bestemme og så er der nogle klienter, som faktisk intet arbejde har – krydspresset er enormt, det er det. Og så er der en forholdsvis aggressiv presse.

Joakim: Men det er igen den her åbenhed, som den offentlige sektor er underlagt og som de bliver nødt til at agere efter?

Lars: Ja.

Joakim: *Kan man også sige, at når I f. eks. laver en intelligence løsning for en organisation, så er I også nødsaget til at tage et andet ansvar, når det er en offentlig organisation man udfører opgaven for, i forhold til hvis det havde været en privat organisation?*

Lars: *Nej, det vil jeg ikke sige.*

Joakim: *Er der andre normer der gør sig gældende eller er betingelserne at betragte som ens mellem de to sektorer?*

Lars: *Der er datatilsynsregler, vi kan lynhurtigt komme ned i data, som kan blive personlige. Der har man krav på beskyttelse af en eller anden art. Det andet er, at vi af og til arbejder sammen med organisationer, som har data som simpelthen ikke må være offentlige tilgængelige. Det kan være asylmyndighederne, som har internationale data over folk, det kan være politi, forsvar, økonomistyrelsen, det kan være nogen af de der folk. Men man kan også sige der vil være banker, som vil sige beskytte data og man vil blive bedt om at skrive under, hvis man skal have fat i deres forretningsdata. Der kan såmænd være de samme fortrolighedsvilkår, men måske ud fra forskellige hensyn.*

Joakim: *Ja.*

Lars: *Vi har lavet noget for en kommune om adfærdsramte børn, når man kommer ud i sidste led, så kan man se at det er Pia, Per og Benny, og lige der er der et hensyn at tage. Men ellers er der ikke så forfærdelig stor forskel. Bare måske af forskellig art.*

Joakim: *Hvis vi skal prøve at se nærmere på noget af det materiale I har udgivet. Så har jeg læst i jeres rapport "Ledelse er vejen til kvalitet", hvor I kommer med syv anbefalinger for, hvordan man kan udvikle og forbedre offentlig ledelse. Jeg har sammenlignet jeres syv anbefalinger med de tilsvarende ni anbefalinger, som Forum for offentlig topledelse kommer med i bogen "Kodeks for god offentlig topledelse". Jeg synes der er en del ting der er værd at bemærke. Selvfølgelig har betingelserne været forskellige, jeres er efter min opfattelse rettet mod noget der er fremtidsorienteret, mens det her (viser de ni anbefalinger fra bogen "Kodeks for god offentlig topledelse") virker mere enkelt og groft sagt banalt. F. eks. den første anbefaling: du afklarer dit ledelsesrum med den politiske leder, altså selvfølgelig gør man det – det er ment som en rette snor, der har karakter af værdibaseret ledelse. Kan du komme ind på nogle af de forskelle der er mellem Forum for offentlig topledelse og jeres anbefalinger?*

Lars: *Det der, det er ligegyldigt. Jeg var selv direktør i en stor offentlig virksomhed da de der kom, de er fuldstændig ligegyldige. Altså, hvis man søger en stilling som direktør i en eller anden offentlig virksomhed og har gjort sig det der klart, så tror jeg man skal lade værd med at søge. Men sidder du rigtig mange mennesker sammen og skal henvende dig til samtlige ledere ud fra sådan en officiel platform, så bliver det ofte det der. Det bliver ofte noget som er, altså hvis man piller det der med at afklare sit ledelsesrum over for det politiske. Ja, det er rigtigt vigtigt, men det skal være konkret og det skal være noget man kan leve med eller skal leve med – så bliver det noget værd. Men det der, det har været noget med det har været målsætningen ikke at ende der med den der rapport, at gå meget tættere på virkeligheden og give nogle råd som måske gør en lille bitte smule ondt. Nu er det faktisk embedsmænd der sidder i det der, så de kan ikke tåle og sige hvad som helst. De kan ikke sige, at den til enhver tid siddende regering er nogle finker, fordi hør nu her.. Men de har faktisk kunne pinpointe nogle råd der er væsentlig tættere på en konkret virkelighed og det har været vigtigt.*

Joakim: *Men det er jo et problem. Forum for offentlig ledelse er Finansministeriet, KL og danske regioner, alle de tunge drenge og dem der sidder på magten. Jeg tænker lidt, som du selv siger, er der intet af det her der er kontroversielt, men meget banalt og svært at modsige på nogen måde. Det her (viser tænketanken Public Governance's syv anbefalinger) er mere iøjnefaldende og måske også mere interessant. Jeg er overbevist om, at hvis det var de anbefalinger der havde stået i Forum for offentlig topledelses anbefalinger, så var der kommet et ramaskrig som reaktion. Det virker mere liberalt, bl. a. det her med at en af anbefalinger lægger op til, at den enkelte borger skal tage større ansvar, samt bedre mulighed for at samarbejde mellem forskning på universiteterne og den offentlige sektor. Hvad skal man gøre for, at Forum for offentlig topledelse kommer frem til noget tilsvarende det I er kommet frem til? Når jeg læser de to organisationers materiale, så er I også mere dramatiske I jeres sprogbrug og forudsigelser. I siger vi står over for store udfordringer, som kræver handling, mens Forum for offentlig topledelse er mere moderate i deres anbefalinger og ser offentlig ledelse som en løbende proces. Er det sådan i en politisk proces, der kan det ikke blive alt for kontroversielt?*

Lars: *Ja, det tror jeg. Det er nogle dygtige folk der sidder i det der. Og det var meget sjovt at have hele det der corporate governance foran sig. Hvor Lars han sad og snakkede om, at hvis man nu sad i en fondsbørsnoteret virksomhed, hvad skulle man så gøre. Så trak det over i et offentligt regi, hvor man sagde sådan en må vi også have. Så satte de dygtigste, de mest fremmede organisationer sig så sammen. Jeg tror at deres løsning har været, at de har sagt, det gider vi ikke tage nogen omkostninger på. Vi gider ikke have pressen efter os – det er en tabersag på en eller anden måde. De har alle sammen siddet tæt på beslutningerne. Begynder de at gå ind i noget der bare kan tolkes politisk, så vil de få røven på komedie. I virkeligheden har vi det nemmere, for vi ligger en lille bitte smule i læ af, at vi kan skrive SAS og så kan vi gå frem og sige det. Det er godt nok nogle vi har snakket med, men det er os der går frem og siger det, og vi er slet ikke så sjove at skyde på fordi vi har slet ikke noget politisk ansvar på den måde, vel. Vi kan vride den lidt mere og gøre det lidt mere konkret. Så det er det der lidt mere gamle organisatoriske: where you stand is where you sit. Det er det de har kunnet sige.*

Joakim: *Men kan I ikke blive bebrejdet for, at når I udgiver det her, så er det stadig offentlige topledere der har sagt det. Det er dem der kommet med de anbefalinger gennem plenumdiskussioner med videre?*

Lars: *Nej, men så gør vi det, at vi dengang sendte vi Lars Goldschmidt lidt i byen med det, som var fagforeningsdirektør, nu er han så i DI, eller Jørgen Søndergaard, som er direktør for SFI, så vi sender nogle af de der gutter ud. Altså, det var også midt i sygeplejerske strejken. Der var nogle ting, Jørgen Jørgensen (hospitalsdirektør for Rigshospitalet) han kunne ikke gå ud og sige.. det der arbejdsgiver arbejdstager er det ikke lidt forældet, altså, det ville være gift for hans stilling. Så der er også det med at vælge rollerne og nogle gange kunne det være jeg skulle gøre noget. Vores blik på det offentlig er..... Vi kan jo godt få ideen et eller andet sted fra, så der dækker vi os selvfølgelig af, ligesom de har gjort bare i meget meget højere grad. Kompetencerne har været der til at give nogle formidable råd, men de har tænkt det gider vi ikke, det bliver ikke til noget. Det er en god illustration af det du taler om med det krydspres der er mellem det her og snakke om NPM – vi skal være effektive og smarte som private på alt det der med økonomistyring, effektivitet og huhej hvor det går. Samtidig sidder vi med resultatet af de fremmeste folk...*

Joakim: *Ja, det er interessant at se betingelserne for Forum for offentlig topledelse, da de startede i 2003. Deres udgangspunkt bliver beskrevet som om vi er på vej til det hele store løft af den offentlige sektors ledelsesbetingelser og så kommer de frem til et resultat I ikke finder specielt spændende. Hvis vi skal se på nogle politiske perspektiver, hvordan mener du så kvalitetsreformen har den påvirket betingelserne for offentlig ledelse. Der er nogle incitamenter ved kvalitetsreformen, hvor der lægges op til, skal være mere fokus på kvalitet i den offentlige opgaveløsning gennem forskellige hjælpeværktøjer?*

Lars: *Det er et godt spørgsmål...det ved jeg ikke.*

Joakim: *Ok, hvis vi så fokuserer tilsvarende på kommunalreformen?*

Lars: *Kommunalreformen har betydet meget. Der er rykket rundt på nogle mennesker, rigtig rigtig mange mennesker. Der er rykket rundt på nogle beslutningsstrukturer, det har ikke fundet sin balance endnu. Der tror jeg man skal snakke om det, der kommer en opfølgning på det, de er ikke færdige. Hele sundhedssektoren er ikke løst med det kompromis der er lavet nu, det kommer man til at se på i løbet af et par år, det har betydet noget. Der er nogle meget store klumper, med nogle borgmestre, nogle udvalgsformænd og også nogle kommunaldirektører, der er blevet meget meget større, så det kommer til at betyde noget.*

Joakim: *Min vejleder fortalte, at I har lavet en løsningsmodel for Furesø kommune.*

Lars: *Det var i Børsen i sidste uge, de havde lavet noget ABC, hvor de netop går ind og kigger på hvad er så omkostningsdriverne. Hvis du har et budget her der hedder en krone ind og du kommer herud og der er brugt en krone og ti øre, og du ikke aner der er sket, det duer ikke. Man er nødt til at vide herinde i midten, hvad er det der løber og hvad er det der dæmper sig, hvad er det der vokser, hele det der show det er det vi har gjort med Furesø og det er gjort i tæt samarbejde med Furesø's kommunaldirektør, så det er en ret spændende proces. Han går ind og siger, nu vil jeg vide hvad der sker inde i maskinen.*

Joakim: *Hvornår i processen, i forhold til kommunesammenlægning, har I lavet jeres model?*

Lars: *Nu, i de her måneder faktisk. Det er et godt eksempel på, at det er ikke noget teknologisalg. Vi sælger ikke noget software, eller servere, eller IO-komponenter. Vi sidder og snakker med ham om, du skal have en gennemsigtig omkostningsstruktur. Du skal kunne fordele din omkostningsarter, du skal kunne gennemskue dit eget budget efterhånden som det bliver til.*

Joakim: *Hvordan gør man det i praksis, er det noget om man skabe overblik over anvendelse af styringsteknologier, så som BUM-modeller osv. Er det en bedre mere overskuelig revision i forhold til budgetstyring?*

Lars: *Jeg forstår ikke helt dit spørgsmål.*

Joakim: *Du siger, at det er nødvendigt for Furesø med en ordentlig omkostningsstruktur, så man kan gennemskue og forstå budget ned til mindste detalje. Hvordan kan I i praksis hjælpe en kommune med den slags ting?*

Lars: *Til dels kan vi gøre det ved at forstå hans økonomistyring, og i virkeligheden bygge nogle modeller rundt omkring de omkostningsdrivere de har. Og så har vi noget avanceret*

software, som i virkeligheden smider de her tal ud. I rapporteringsenden er det sådan i øjeblikket, at der muligt at få avancerede systemer til at analysere tal og vride vende dem som du gerne vil. Så det er på den måde det foregår.

Joakim: Hvilke muligheder ser du for, at der i den nærmeste fremtid bliver vedtaget de nødvendige politiske ændringer, som gør nogle af de ting du har været inde på, kan blive realiseret?

Lars: Det kommer ikke til at ske. Nu er vi kommet ind i en valgkamp, der i virkeligheden blev sparket i gang dengang Statsministeren kom til NATO og oppositionen fik foræret en ny Statsminister. Nu har de jo valgt at velfærdsstaten ikke fungerer, der er lavet en Berlingske undersøgelse omkring kommunalreformen, hvor 9 ud af 10 svarer at serviceniveauet ikke er blevet bedre og det er typisk nu. Dem der er mest kritiske over for hospitalerne, det er dem der kan være der i 10 år. Altså, der er sådan noget. Det er Socialdemokraternes kongstanke, de har valgt en profil der hedder det hele er ad helvede til. Jeg skal ikke sige hvad der er rigtigt, men nu har de chancen – der er en forholdsvis ny Statsminister, der er en økonomisk krise der gør, at man ikke bare kan finansiere sig ud af det, vel. Og nu skal de lægge sig ind, retorikken er så det her med, at når vi kommer til så bliver det bedre. Svaret på det må så være nej. Dem der i virkeligheden passer på velfærden det er den liberale regering. Det vil sige, at det der ligger i at lave en form for fordeling, eller lave en omkostningsstrukturering, der skaber noget effektivitet eller gør det mere rationelt. Alt det vil man ikke have. Det vi kommer til at diskutere, det er skolemad, som starter 1.1.2010, hvor alle børn får skolemad og budgettet er mellem 13 og 17 kroner pr. barn. Det mor hun laver er meget bedre, det er økologisk, det er grønt, der er tomater på og det smager meget bedre. Der vil blive rush, og det skægge er, at der vil ingen debat blive om de 100 mia. vi har i skattepakken. Det vil forsvinde lige så stille, så der hvor de store penge er, det er der ingen stemme i, men det med skolemaden... Og alle kan kun gå ind og sige det skal være bedre det mad, så frem til folketingsvalg kommer der ikke til at ske noget.

Joakim: Hvis jeg skal komme med et overordnet spørgsmål, hvilke ledelsesmæssige udfordringer syntes du lige nu er de største for den offentlige sektor?

Lars: Prøv og nævn den offentlige topdirektør, som inden for det sidste år har fået et job og har stillet sig ud og sagt vi skal være verdens bedste. Socialvæsen, politi, forsvar.. prøv og nævn en, som med begejstring, stolthed og retningssans går ud og siger nu tager jeg min virksomhed og gør den til den bedste i verden. Prøv og læs hvad Reimann sagde, da han blev direktør for Københavns politi, der skal prioriteres, der skal prioriteres.. det er det der er hans opgave, altså han skal i øjenhøjde med det personale der er kede af det, arbejder alt for meget og syntes politireformen er noget lort. Bringe sig i øjenhøjde med nogle politikere som beskæftiger sig med et politiforlig som kommer lige om lidt og en stor overskridelse på 200 mio. kr. Han går ikke ud og siger nu skal København politi være det bedste politikorps i landet, i Europa. Det er blevet så...

Joakim: Det er blevet et spørgsmål om, at man skal tale det ned i stedet for op?

Lars: De er vredet ind i de der ni intetsigende, det er helt vildt. Der mangler begejstring, det skægge er, at det er standen selv, sygeplejerskerne kan gå ud og sige ved overenskomsterne, at de bliver behandlet ad pommerns til og ikke får ordentlig løn, lægerne respekterer os ikke nok. Folkeskolerne kan gå ud og sige tilsvarende, du behøver ikke fjender.

Joakim: *Det er en sjov politisk spænding. Jeg læste, at formanden for kommunaldirektørforeningen udtalte, at nu måtte politikerne blive bedre til at tale den offentlige sektor op, og tale de politiske ambitioner ned. Problemet er, at politikerne taler om, at vi skal have sygehusvæsen i verdensklasse og vi skal have den ene og anden offentlige instans i verdensklasse. Og så kommer dem der beskæftiger sig med det i praksis, som du selv nævner med politidirektøren, og siger nogle andre ting.*

Lars: *Hvornår har han sagt det?*

Joakim: *Det sagde han i Djøfbladet i september mener jeg det var.*

Lars: *Det skrev han sammen med mig og Klaes mener jeg det var, er det ikke rigtigt?*

Joakim: *Jo, det kan godt passe.*

Lars: *Det er sjovt, for det er lige nøjagtig det der er dialogen, nu har man jo en chance. Nu har markedet meldt sig ud, nu er løsningen ikke at kagen bliver større og så bliver skatteindtægterne større. Når der kommer 30 mia. mere i kassen, så kan man nok finde ud af og lave skolemad, og lave en ældrecheck, lave alle de små ting der gør, at folk sige nå ja. Men det sker ikke mere, skatteindtægterne vil dale, så skal vi til og prioritere, hvad vil man så gøre. Lige nu og her der søger alle til det offentlige for der tror man at man har job. Hvordan får man det her vendt, så man som offentlig topleder har en legitim platform til at være leder. I stedet for at være fanget mellem nogle personalegrupper og nogle fagforeninger, nogle politiske hensyn.*

Joakim: *Er problemet ved at være legitim leder ikke også, at de i politikernes øjne, lidt sat på spidsen, er en form for marionet dukke for politikerne. De (politikerne) føler godt de kan tillade sig at have den rolle, da det er dem der kan bestemme over den der udfører ledelse i praksis?*

Lars: *Fuldstændig. Hvis der sker et eller andet rigtig rigtig godt i en eller anden embedsmands lag, så gør man jo det, at man giver det til ministeren, eller til borgmesteren eller en eller anden, så er det hans platform. Uanset hvem der er de dygtige og de gode, så er vores system, på mange måder også heldigvis, sådan. Altså hvis en eller anden socialchef går til den lokale avis og siger jeg har gjort den og den gode ting, hold da kæft, man har ikke sit job ret længe. Der sidder nok en eller anden socialudvalgsformand der syntes, at det var ham der skulle have æren. Så det er klart, det er et pres.*

Joakim: *Det er jo også bare, hvis man skal tage den overordnede situation, en erkendelse af, at offentlig ledelse er i et politisk spændingsfelt, hvor eksempelvis det kommunale selvstyre medvirker, at man ikke helt kan sammenligne og udligne offentlig og privat ledelse? Altså, der vil være forskelle, hvor man som offentlig leder må acceptere, at man må underkaste sig regler, normer osv., som ikke kan begrænses.*

Lars: *Kunsten er at se mulighederne og ikke begrænsningerne, for begrænsningerne er der rigtig mange af. Kunsten er at se mulighederne, og selvfølgelig er de der på et eller andet niveau.*

Joakim: *Jeg har fået hvad jeg er kommet efter og siger mange tak for du kunne afsætte tid.*

