

Klippefast styreform?

- den bornholmske transformation

Betina Wolfgang Rennison

Lea Goldin Green

WP 1/2005

MPP Working Paper No. 1/2005 ©
Januar 2005
ISBN: 87-91181-88-7
ISSN: 1396-2817

Department of Management, Politics and Philosophy
Copenhagen Business School
Blaagaardsgade 23B
DK-2200 Copenhagen N
Phone: +45 38 15 36 30
Fax: +45 38 15 36 35
www.mpp.cbs.dk

Betina Wolfgang Rennison
Lea Goldin Green

Klippefast styreform?

- den bornholmske transformation

En systemteoretisk analyse
af styring og ledelse
i Bornholms Regionskommune

Januar 2005

Klippefast styreform? – den bornholmske transformation

Working-papere er udarbejdet af:

- *Betina Wolfgang Rennison* (projektansvarlig) cand.scient.adm., Ph.D., og adjunkt på Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Handelshøjskolen i København. Forsker, underviser og holder foredrag inden for offentlig strategi og ledelse. I 2003 udgivet ph.d. afhandlingen *Offentlig ledelse i tekst, tal og tale – en konstitutionskamp i tid og rum* (Samfundslitteratur 2003). I 2002 afsluttet et treårigt forskningsprojekt om implementeringen af Ny løn i amter og kommuner (for KL/ARF/KTO), publiceret i bøgerne *Løn mellem kollektiv og individ* samt *Kampen om lønnen* (Kommuneinformation 2002).

- *Lea Goldin Green*, B.Sc. Econ. & Business Adm., cand.merc.studerende indenfor strategi, organisation og ledelse. Har tidligere beskæftiget sig med projekter om frivillige organisationer (for Landsforeningen SIND), coaching og læring på jobbet (for KL/KTO).

Forord

Det kommunale landkort gennemløber netop i denne tid en markant forandring. Strukturreformen initierer en omvæltning af den offentlige sektor ikke set siden kommunalreformen i 1970'erne. Nye tider er på vej. Nye grænser trækkes – være det sig geografiske, opgaverelaterede, stillingskategoriske, organisatoriske- og styringsmæssige.

Dette working-paper er et bidrag i diskussionen om strukturreformen og den generelle moderniseringsproces i den offentlige sektor. Det griber fat i en kommunal enhed, der allerede har gennemløbet en del af de omvæltninger, som landets øvrige kommuner pt. står overfor, nemlig Bornholms regionskommune. I paperet foretages en uvildig undersøgelse af regionskommunens nye styreform og administrative organisering, der er igangsat i kølvandet på kommunensammenlægningen i 2003.¹

Working-paperet er desuden publiceret som en rapport i BUPL-regi (Januar 2005). Rapporten/working-paperet er således skabt på initiativ af BUPL (Forbundet for pædagoger og klubfolk), særligt BUPL-Bornholm. En tak skal derfor lyde til BUPL (Lars Feldt, Ulla Kjærgaard og Leif Kjærgaard) for finansiering af projektet og for information omkring aktuelle problematikker og udfordringer i og omkring Bornholms regionskommune.

Vi takker desuden de interviewede fra regionskommunen for at have givet os en indsigt i facts, problemskitseringer og scenarieopstillinger – og på den måde bidraget til at give analysen kraft.

Forud for rapporten er foretaget et pilotprojekt, der fungerer som inspirationskilde og vidensgrundlag for nærværende rapport/working-paper. Der skal derfor lyde en stor tak til de deltagende studerende for et grundigt analytisk og indsigtsfuldt arbejde.²

Rapporten/working-paperet henvender sig til såvel praktikere i og omkring Bornholms regionskommune, som forskere, konsulenter, studerende og øvrige interesserede i organisations- og strukturforandringer samt styrings- og ledelsesmæssige problematikker i en kommunal sammenhæng.

*Betina Wolfgang Rennison
Lea Goldin Green
København
Januar 2005*

¹ Det skal nævnes, at der i tilknytning til Indenrigs- og Sundhedsministeriet er iværksat et treårigt forskningsprojekt (2003-2006) udarbejdet af Amtenes og Kommunernes Forskningsinstitut samt Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet, der skal følge og analysere konsekvenserne af kommunesammenlægningen og opbygningen af Bornholms regionskommune (se www.akf.dk). Desuden kan henvises til en CVU-rapport om det pædagogiske område i Bornholms regionskommune; 'Faglig bæredygtighed og pædagogisk ledelse, CVU-Storkøbenhavn, 2004). Nærværende publikation (initieret og finansieret af BUPL) skal ses som et supplement til det øvrige forskningsanalytiske arbejde, der pt. foregår omkring implementeringen af regionskommunens styringsform.

² Pilotprojektet tager form af et studenterprojekt (2004) skrevet indenfor rammerne af cand.merc.sol-studiet på Handelshøjskolen i København og udarbejdet af cand.merc.studerende Lea Goldin Green, Daniel Hummel, Kristian Handberg og Martin Stolpe.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1: Analytisk landkort

Hvad? – problematik.....	1
Hvordan? – analysestrategi.....	3
Hvorfra? – teoretisk blik.....	4
Hvorfor? – formål.....	6

Kapitel 2: Styreformens intentioner og realiteter

Styreformens filosofi: Central styring-decentral ledelse.....	7
Politik/drift.....	7
Bestiller/udfører.....	8
Supervisionsforvaltning.....	8
Virksomhedsgørelse.....	9
Polycentrisk forvaltning.....	9
Integration/differentiering.....	9
Styreformens organisering: En mærkelig hybrid.....	11
To beslutningsniveauer.....	11
Direktionsmodel i forvaltningsklæder.....	12
Forbindelsesofficer eller sorteringsfilter.....	14
Magten uden magt.....	15
Væk med Rockwool-laget?.....	16
Fagråd som helhedsgarant.....	18
Styreformens ledelsedilemmaer: 'Aber' på skuldrene.....	22
Institutionsbestyrer kontra virksomhedsleder.....	22
Pædagogisk leder kontra professionel leder.....	27
Administrator kontra leder.....	29
Kollega kontra arbejdsgiver.....	33
Lederstyring kontra medindflydelse.....	35
Identitets-skizofreni og et par udveje.....	37
Styreformens teknologi: Aftale/dialog.....	38
Aftalestyring.....	38
Dialogstyring.....	43
Beslutningsforum kontra iagttagelsesforum.....	48

Kapitel 3: Mellemniveauets beslutninger

Hvad er en beslutning?.....	50
Mellemniveauet – kun et iagttagelsesrum?.....	52
Eksempel 1: Fratrædelsesgodtgørelser.....	53
Eksempel 2: Pulje til barsel og langvarig sygdom.....	54
Eksempel 3: Mer-indskrivning.....	55
Eksempel 4: Nivellering.....	56
Mellemniveauet – et selvstændigt system.....	57
Beslutningens strategi.....	58
Beslutningens præmis.....	60
Fagrådets fælles stemme?.....	61
Manglernes tilsynekomst – strukturens reparationsproces.....	65
Aftalens dialog/dialogens aftale.....	65
Simpel struktur – komplicerede tilpasninger.....	67

Kapitel 4: Rapportens refleksioner

Refleksion over intention/realitet.....	70
Styringsdiskrepanser.....	70
Ledelsesdiskrepanser.....	71
Beslutningsdiskrepanser.....	72
Refleksion over styringsudfordringer.....	72
Centralisering/decentralisering (styrer/styret).....	72
Aftale/dialog (frihed/pligt).....	75
Integrering/differentiering (del/helhed).....	77
Refleksion over ledelsesudfordringer.....	78
Selvskabt ledelse.....	79
Polyfon ledelse.....	79
Forhandlet ledelse.....	80

Litteraturliste

Bilag 1: Organisationsdiagram

Bilag 2: Interviewoversigt

Bilag 3: Eksempler på interviewguides

Bilag 4: Forretningsorden for Fagråd for Dagpasning

Kapitel 1

Analytisk landkort

”Jeg tænkte da rapporten fra strukturkommissionen kom, at ’hold op, hvor er det godt, at det er overstået på Bornholm!’ Hvor har jeg ondt af de andre kommuner! Alt skal jo laves om. Det er som at lave en kommune, der aldrig har eksisteret før – starte helt fra grunden, fuldstændig på ny.”
(Fagsekretariat A).

”Det har været kaotisk – der har været for mange skred og omrokninger på én gang, ift. hvad man egentlig kan rumme. Vi sidder jo med en børnegruppe, der ikke må tage skade. Så vi sidder jo og beskytter samtidig med, at vi skal lægge om!”
(Virksomhedsleder D).

I dette kapitel præciseres hvilket problem, nærværende rapport griber fat i, hvad det er vi gør til genstand for vores iagttagelse, hvordan vi analysestrategisk angriber problematikken, hvorfra vi vælger at iagttage problematikken med hvilket teoretisk blik – og sidst men ikke mindst, hvorfor vi gør det, og hvilken indsigt vi dermed ønsker at producere.

Hvad? – problematik

Som led i konstruktionen af en ny regionskommune – efter sammenlægningen af de fem bornholmske kommuner og Bornholms Amt i januar 2003 – blev der iværksat en radikal anden styreform og administrativ organisering af den nye kommunale enhed. Ingen af de hidtidige kommuner skulle kunne genkende sig selv eller have primat over andre. Forandringen skulle ikke have karakter af ’transmission’ (overføring), men af transformation (omvæltning). Der skulle etableres en fundamental ny enhed på et nyt grundlag. Den nye regionskommune ville være på forkant, og signalere at denne nye enhed kan noget som de gamle kommuner ikke kunne. Der skulle med sammenlægningen trækkes en streg i sandet – og det skulle kunne ses i den interne organisatoriske opbygning og i en radikal anderledes styrings- og forvaltningsform. Forandringen på Bornholm skabte en helt ny terminologi; institutioner blev til ’virksomheder’, institutionsledere til ’virksomhedsledere’, politikere blev til ’bestillere’, og virksomheder til ’udførere’ og forvaltningschefer blev erstattet af ’direktører’. Alt sammen tegn på nye tider. I denne rapport tegner vi et øjebliksbillede af, hvordan det er gået med omstruktureringen indtil nu. Hvordan ser det ud ved indgangen til 2005?

Den nye styreform er lanceret under mantraet: ’Central styring-decentral ledelse’. Mantraet bygger på en struktur bestående af udelukkende to beslutningsniveauer: Det politiske system (regionsrådet), der skal fastlægge politikken, dvs. mål, visioner, rammer og ressourcefordeling samt det decentrale driftsniveau (virksomhederne), der skal udmønte

opgaverne indenfor rammerne udstukket fra politisk side. Imodsætning til tidligere i de respektive bornholmske kommuner findes der således ikke et forvaltningsled med beslutningskompetence og instruktionsbeføjelser.

Det politiske system har igennem de besluttede strukturændringer nogle bestemte forventninger til den nye styreform. Sigtet er bl.a. at styrke den politiske styring og ledelse, herunder at trække en skarpere grænse mellem det politiske niveau som 'bestiller' og virksomhedsniveauet som 'udfører', ud fra forestillingen om en klar arbejdsdeling mellem de to niveauer med øget produktivitet og effektivitet til følge. Sigtet er at skabe en smallere organisation med kun to fremfor tre beslutningsniveauer med henblik på at lette administrationsgange og skabe bedre grobund for dialog mellem politikere og virksomheder. Endelig forventes den nye styreform at afføde en mere professionel organisation og ledelse, og derved videreudvikle regionskommunens ledere til at kunne varetage de nye opgaver.

I denne rapport går vi tæt på disse forventninger til den nye styreform og søger at sammenholde dem med den konkrete virkelighed de søges indsat i – på et udvalgt område nemlig børneområdet i regionskommunen. Hvordan spiller forventningerne sammen med virkeligheden – efterleves de eller skuffes de? Kan der identificeres en diskrepans mellem de politiske intentioner med styreformen og de faktiske realiteter ved dens implementering? Og har det politiske system rent faktisk held med at koncentrere alle beslutninger på to niveauer? Netop disse spørgsmål er ledende i en undersøgelse af, i hvilken udstrækning kommunens konkrete operationer lever op til de formulerede forventninger til styreformen.

Det problem, der efterfølges lyder som følger:

Hvordan påvirker den nye styreform og organisationsstruktur kommunikationen mellem det centrale og det decentrale niveau indenfor børneområdet? Og hvilke konsekvenser har det for placering af ansvar og beslutningskompetence, for den tværgående koordinering, for ledernes ledelsesopgave samt for ledernes og medarbejdernes medindflydelsesmuligheder?

Den foreliggende undersøgelse er at betragte som en 'tilstandsrapport' af den nye styreform: Hvordan er styreformens tilstand i mødet mellem intention og realitet? For at diagnosticere tilstanden gør vi kommunikation og beslutning til genstand. Vi retter således blikket mod hvordan der kommunikeres og besluttet mellem de to niveauer. Mere præcist: Vi iagttager hvordan kommunikations- og beslutningsprocessen forventes at foregå og faktisk foregår.

Hvordan? – analysestrategi

Rapporten angriber problematikken gennem tre analyser:

1. *Styringsanalyse*, der fokuserer på de forventninger det politisk-administrative system har til den nye struktur og styreform – og de problemer det fører med sig. Vi retter her blikket mod styreformens filosofi, dens organisatoriske struktur og dens anvendte styringsteknologi.
2. *Ledelsesanalyse*, der fokuserer på de forventninger den nye styreform retter mod de decentrale ledere af daginstitutionerne, og de afledte dilemmaer en sådan ny forventningshonorering fører med sig for de respektive ledere.
3. *Beslutningsanalyse*, der fokuserer på hvordan kommunikationen forløber på 'mellemniveauet' mellem de to officielle beslutningsniveauer; det politiske niveau og virksomhedsniveauet. Sigtet er at lede efter beslutningskommunikation på dette 'mellemniveau', hvor der ifølge strukturdesignet formelt set ikke burde være beslutningskommunikation. Og i denne forbindelse spørge til hvad det betyder for de generelle forventninger til hele strukturen, hvis vi finder beslutninger på mellemniveauet som i princippet ikke burde finde sted der. Vi gør således beslutning til en central analysegenstand – for det første fordi den nye struktur i regionskommunen netop centrerer sig om struktureringen af beslutningsprocessen i kommunen; hvem træffer hvilke beslutninger hvornår – og for det andet er valget af beslutning et teoretisk betinget valg skabt af det teoretiske blik, hvorfra vi behandler problematikken (se nedenfor).

Kildegrundlaget for de tre analyser er diverse dokumenter fra regionskommunen, det være sig oplæg fra regionsrådet og regionsborgmesteren samt mødereferater fra fagrådsmøder (se referencelisten). Herudover er der foretaget interviews af 1-1½ times varighed med 19 relevante parter;

- 2 repræsentanter fra BUPL-Bornholm (omtalt som hhv. BUPL-repræsentant A og B),
- 2 BUPL tillidsrepræsentanter (omtalt som hhv. BUPL-TR A og B),
- 7 virksomhedsledere fra regionskommunens daginstitutioner (omtalt som hhv. virksomhedsleder A, B, C, D, E, F og G),
- 4 politikere; regionsborgmester, 2 regionsrådsmedlemmer, samt fagudvalgsformand for børne- og skoleudvalget (de tre sidstnævnte omtales som hhv. politiker A, B og C),
- direktøren for børne- og skoleområdet (omtalt som 'direktør'),
- sekretariatschefen for børne- og skoleområdet (omtalt som fagsekretariat C),
- samt 2 konsulenter fra fagsekretariatet for dagpasningsområdet (omtalt som hhv. fagsekretariat A og B).

Interviewene er foretaget henholdsvis primo april og ultimo september 2004 – altså med ca. et halvt års mellemrum. Dette dels for at identificere udvikling i implementeringsforløbet – dels for via første interviewrunde (pilotprojekt) at udpege problematikker til videre uddybning og efterfølgelse. (se iøvrigt interviewoversigt i bilag 2 samt eksempler på interviewguides i bilag 3).

Hvorfra? – teoretisk blik

System & struktur

Det teoretiske fundament for denne rapport er den kommunikationsteoretiske systemteori³, hvis væsentlige pointe er, at samfundet består af social systemer, der består ved og af kommunikation. I denne optik kan en organisation som Bornholms regionskommune dermed ses som et kommunikationssystem. Hvad vil det sige? At kommunen er et system indebærer, at organisationen ses som en samlet helhed bestående af forskellige elementer (medlemmer, opgaver, beslutninger etc.), der har en vis relation til hinanden. Det systemiske ligger i, at det er bestemte relationer, der forbindes med systemet. Systemet består egentlig ikke af individer, men af relationer. Systemet må sætte grænser for hvor mange relationer det kan tåle før det flyder ud eller bryder sammen. Systemet mulighed for at sætte sådanne grænser ligger i dets evne til at udvikle nye og mere avancerede relationer. F.eks. giver regionskommunens nye struktur og arbejdsdeling systemet nye roller og dermed også nye relationer. Den nye struktur er således udtryk for en regulering og styring af elementerne, hvor der sættes nogle særlige betingelser for relationerne og for det at være en del af et system. Disse betingelser siger noget om, hvad der er muligt og acceptabelt, men også noget om hvad der er umuligt og uacceptabelt. En strukturs fornemste funktion er at opsætte præmisser og udstikke retninger for 'passende adfærd', der følges og forventes. En struktur indsnævrer de principielt uendelige muligheder for kommunikation og handling. En struktur foretager en forudvælgelse ved hjælp af eksklusion og gør derved bestemte elementer og relationer mere sandsynlige end andre. Via strukturen mister organisationen åbenheden for det vilkårlige og vinder sensibilitet for det bestemte. Den gør sig følsom på særlige frekvenser og umodtagelig på andre. Afdækningen af disse strukturelle 'frekvenser' er ambitionen i denne rapport.

Kommunikation & beslutning

Et system består altså af elementer og relationer herimellem, men hvad er det så, der binder det hele sammen? Dette må vi vide i forhold til rapportens videre analyser. Et systemteoretisk svar er: Kommunikation. Ethvert socialt system eksisterer gennem kommunikation – det er skabt gennem kommunikation og virker gennem kommunikation. Kommunikation er en intern udvælgelsesproces mellem det, der giver mening for systemet og det, der blot ses som meningsløs støj. Lidt abstrakt kan vi sige, at kommunikation er 'en selektion af meningsforslag', der fortsat fremstilles, fremlægges, udlægges og sorteres. Hvis kommunikationen ophører, ophører systemet. Et system kan aldrig falde til ro. Et system er tvunget til at kommunikere, hvis det fortsat vil overleve. Det er kommunikation, der skaber og kontinuerligt genskaber systemet. Bornholms regionskommune reproducerer således sig selv ved at kommunen fortløbende knytter kommunikationer an til kommunikationer.

Og netop fordi regionskommunen er et organisationssystem træder dens kommunikation frem i en særlig form, nemlig i beslutningens form. Det er systemteoriens antagelse, at ethvert organisationsystem kommunikerer gennem beslutninger. En organisation iværksætter sin kommunikation, reproducerer sig selv og vælger således sin næste tilstand

³ Se bl.a. Luhmann 1997a/2000a/b – og i en dansk sammenhæng Thyssen 1997/2000/2003, Åkerstrøm 1995/1999/2003, Thygesen 2002/2003, la Cour 2002, Rennison 2003, Knudsen 2004, Højlund 2004.

ved at beslutte. Gennem beslutningen afgøres det, hvad der er relevant og irrelevant, værd at huske og bedst at glemme. På denne måde tvinger organisationen sin kommunikation ind i selvvalgte baner, der skaber klarhed og reducerer usikkerhed for en stund. I ordet beslutning ligger ordet 'slut' og det, der slutes, eller gøres en ende på, er netop usikkerhed. På latin hedder at beslutte 'decidere', der er sammensat af 'de', der betyder bort og 'caedere', der betyder skære. En beslutning er således også en 'bortskæring' eller et fravalg af muligheder. Beslutningens funktion er at opsuge usikkerhed ved at selekttere – noget må vælges til og vælges fra. Beslutningens funktion er at definere og eliminere alternativer og således absorbere usikkerhed. Derfor er en hvilken som helst organisations overlevelse betinget af, at den fortsat træffer beslutninger.

Ovenstående in mente definerer vi altså en organisation som et socialt system, der kommunikerer gennem et netværk af forbundne beslutninger. Organisationen *er* netværket af beslutninger. En afsøgning af hvorvidt en organisation, herunder dens struktur og styreform, er mulig, bliver i den sammenhæng til et spørgsmål om, hvordan det er muligt, at beslutninger kædes sammen. Hvis beslutningerne ikke kædes sammen og knytter sig til hinanden, skabes der ikke en enhed, et system. Som før nævnt må elementerne, her beslutningsoperationerne, kobles sammen i en relation, ellers forfalder systemet og dets struktur. Det afgørende spørgsmål må således blive: Hvordan er enhed mulig? Dette spørgsmål afføder følgende konkrete undersøgelsesspørgsmål; nemlig:

Hvad er de strukturelle mulighedsbetingelser for beslutninger og deres kobling i regionskommunen? Hvordan sættes kommunens kommunikations- og beslutningsveje? Hvordan er fordelingen af beslutningskompetence – hvem skal træffe/adlyde hvilke beslutninger? Hvem er placeret hvor, med hvilken kunnen? Og ikke mindst: Træffes der beslutninger, der hvor de ikke bør træffes?

Det vi her spørger til, er således ikke de konkrete beslutninger, men betingelserne for at de træffes. Vi spørger til præmisserne bag beslutningerne, til beslutningspræmisserne; til beslutningsstrukturen, beslutningsprocessen og beslutningstagerne – og hvordan det virker i praksis. Det spidsfindige er, at vi både afsøger 1) om beslutningskommunikationen i regionskommunen som sådan, dvs. mellem det politiske niveau og virksomhedsniveauet, hænger sammen og således skaber en enhed, et system – og 2) om der på mellemniveauet i sig selv skabes en enhed ved, at der trods intentionerne træffes sammenkoblede beslutninger her. Hvis dette er tilfældet har det den konsekvens, at 'mellemniveauet' får systemets karakter – det bliver et selvstændigt system i stedet for at fungere som den tiltænkte støttende stabsfunktion. Så er det pludselig så som så med den nye struktur og dens forventede kompetence- og ansvarsplacering. Så indgyder strukturen en ny usikkerhed. Det er rapportens sigte at afsøge dette.

Hvorfor? – formål

Formålet med rapporten er at give et øjebliksbillede af hvordan kommunikationen fungerer mellem det centrale og det decentrale niveau på børneområdet i Bornholms regionskommune – og hvilke indflydelsesmæssige konsekvenser det har for BUPLs medlemsvirksomheder og for lederne heraf.

Vores erkendelsesteoretiske udgangspunkt er her ikke at forudsætte, at regionskommunen allerede 'er' på en bestemt måde, men i stedet at gå mere åbent til værks og spørge til hvordan regionskommunen skaber sig selv, hvordan kommunikerer den, og sker det på en måde som den selv forestiller sig med hvilke konsekvenser for parterne? Vi anlægger en deskriptiv-analytisk tilgang, hvor vi beskriver, hvordan de implicerede parter beskriver den nye strukturs kommunikationsbetingelser. Vort sigte er mao. at beskrive beskrivelser, at iagttage iagttagelser. Ud fra denne anden ordens position er det muligt at holde et spejl op foran de involverede, så de får øje på det, som de ellers ikke ville se som deltagene parter i systemet. Ambitionen er at levere anden ordens iagttagelser, som tildeler det, der umiddelbart opleves som selvfølgeligt et nyt sprog, der inviterer til selvrefleksion i regionskommunen.

God læselyst.

Kapitel 2

Styreformens intentioner og realiteter

”Vi har overskredet ’the point of no return’: Der er ikke nogle virksomhedsledere og medarbejdere i virksomhederne, der ønsker sig tilbage til det andet system, hvor de ikke selv kan træffe beslutninger...Der er ikke nogen, der kan komme og blande sig i deres arbejde...Det er det, der er hele idéen med den her styreform.” (Regionsborgmester)

”Nu er der gået så lang tid, at de enkelte ledere er begyndt at definere sig som værende enheder og ledere. Og vi kan jo ikke ønske os noget bedre...Vi er nok ikke helt nået frem dertil, hvor vi endelig ønsker at være, men de enkelte virksomhedsledere er på vej.”
(Regionsborgmester)

”Jeg har fået en tøj-abe af personalet, fordi de synes, at jeg fik så mange aber på skulderen, og der var ikke rigtig nogle, jeg kunne sende dem videre til.”
(Virksomhedsleder B)

Dette kapitel har til formål at afdække det politisk-administrative systems forventninger til den nye styre- og ledelsesform i Bornholms regionskommune. Og herunder at belyse i hvilken grad disse forventninger er blevet indfriet eller skuffet i den foreløbige implementering. Kapitlet består af fire dele; vi ser for det første på den filosofi styreformen er funderet på, for det andet på styreformens organisering og relevante parter, for det tredje på de ledelsesmæssige udfordringer og afledte dilemmaer som styreformen giver anledning til – og endelig for det fjerde rettes blikket mod de styringsteknologier; hhv. aftale- og dialogstyringen, som styreformen opererer igennem.

Styreformens filosofi: Central styring-decentral ledelse

Politik/drift

Den styringsforestilling, der ligger bag den strukturelle organisering af Bornholms regionskommune har fået betegnelsen ”*central styring - decentral ledelse*” (BRK 2002). Regionskommunen følger her en af tidens trends indenfor offentlig styring, hvis væsentligste formål er at adskille driften fra politikken, så der bedre kan blive plads til begge dele: Så politikerne kan lave det, de er sat i verden for, nemlig at træffe afvejede og helhedsorienterede beslutninger, afstikke en udviklingsretning, fastlægge overordnede politiske mål, og afsætte de ressourcerammer, hvor indenfor målene skal indfries. Og så driftslederne – virksomhedslederne – mere frit kan træffe egne beslutninger og skræddersy deres virksomhed efter lokale behov. Intentionen er at styrke såvel den centrale styring – politikken, som den decentrale ledelse – driften. Arbejdsdelingen mellem centrale politikere og decentrale ledere skal ikke ses som et nulsumsspil, hvor indflydelse til den ene part fratages den anden part. Der er både brug for en stærk politisk ledelse og en stærk virksomhedsledelse. Politikken styrkes ved, at der gives nogle stærkere styringsmuligheder i forhold til serviceniveau og udviklingsmål end den mål- og rammestyring, der blev

praktiseret i flere af de tidligere kommuner. Og driften styrkes ved, at den enkelte virksomhed får et så stort råderum som muligt, hvad angår handlemuligheder indenfor en given politisk-økonomisk ramme. Virksomhederne får retningslinier for, hvad politikerne ønsker af indsats, og de får friere råderum til at indrette driften derefter. Det lader til at være idealet i Bornholms regionskommune.

Regionskommunen beskriver styreformen på denne måde: ”Princippet om central styring – decentral ledelse betyder, at så mange beslutninger som muligt, i relation til daglig drift, decentraliseres til de institutioner og afdelinger, som skal udføre opgaven. Politikernes opgave, med støtte fra direktionen, bliver den centrale styring – helhedstænkning og udvikling, snarere end drift.” (BRK 2002:3). Det afgørende er at skabe et større handlerum for beslutninger på driftsniveau. Det driftsmæssige ansvar skal afskærmes mest muligt fra politisk detailstyring og enkelsagsbehandling. Politikerne skal formulere de politiske mål og rammer i respekt for virksomhedernes faglige og metodiske autonomi. Politikerne kan sætte mål for *hvad*, der bør ydes, ikke *hvordan* målet skal opnås. Virksomhederne må på sin side ikke fralægge sig det større ansvar ved at henvise til det politiske niveau. Man kan ikke længere sende ”aben” videre opad i systemet – med den større autonomi kommer også et større ansvar, hvor virksomhederne selv må løse problemerne lokalt.

Bestiller/udfører

I den nye styreformen sættes skellet politik/administration som et skel mellem politik/drift eller mellem *bestiller/udfører* (hvortil kommer modtagerne; børnene og forældrene, hvorfor styringsmodellen som bekendt går under betegnelsen BUM-modellen; bestiller-udfører-modtager-modellen). Politikerne er bestillerne, der bestiller ydelser hos virksomhederne, som fungerer som den udførende enhed, der leverer ydelserne til modtagerne. Bestillingen foregår ved politikernes formulering af mål og servicekrav, deres fastlæggelse af økonomiske rammer og spilleregler samt deres kvalitetskontrol af den leverede ydelse. Virksomhederne har som udøvere ansvaret for at levere ydelserne – pasningen af og omsorgen for børnene – og er samtidig involveret i specificeringen af de faglige kvalitetskrav. Samtidig forventes virksomhederne, som led i deres driftsansvar, mere intensivt at arbejde med strategier for deres virke; lave virksomhedsplaner, ydelsesbeskrivelser, løn- og personalepolitikker etc. – og på den vis reflektere over ’hvem vi er, hvad vi ønsker, hvad vi gør, og hvad vi vil.’ Virksomheden er ikke bare en administrativ udfører, men en ledelsesmæssig strategisk enhed, der definerer og skaber sig selv.

Supervisionsforvaltning

Styreformen kan siges at være funderet på en forestilling om forvaltningen som en ’supervisionsforvaltning’, dvs. en forvaltningsform, der sigter mod en styring gennem selvstyring. ’Oppe-fra’, fra centralt hold, er udfordringen at skabe udvikling og omstilling ’nedefra’, fra de decentrale enheder, der hver især forventes at tage ansvar for egen udvikling og den helhed, de indgår i. Styringsprincippet er, at autonomi er en forudsætning for styring. Den enkelte virksomhed ses ikke som en ’uskyldig institution’, der refererer opad i hierarkiet til regler og politikker som begrundelse og undskyldning for alt, hvad den gør, men som en selvstændig organisation, som først og fremmest refererer til sig selv og til egne strategier som begrundelse for, hvad den gør. Udfordringen for

supervisionsforvaltningen er således at styre daginstitutionerne til at blive selvstændige virksomheder, der styrer sig selv. (Willke 1997, Andersen & Thygesen 2003).

Virksomhedsgørelse

Idealet i en sådan supervisionsforvaltning er en '*radikal decentralisering*', hvor en stor del af beslutningskompetencen delegeres til virksomhederne ud fra en forestilling om, at virksomhederne har den største faglige indsigt i brugernes behov og i de drifts- og omkostningsmæssige sammenhænge. De ved hvor skoen trykker, og hvad der kan gøres ved det. Samtidig gør decentraliseringen virksomhederne mere ansvarlige, mere motiverede og dermed mere effektive. Det er ræsonnementet.

Det, der således kendetegner styreformen er en '*virksomhedsgørelse*', hvor fokus i stigende grad vendes mod det udførende led som en selvstændig virksomhed, der træffer sine egne beslutninger om, hvordan opgavevaretagelsen bedst finder sted under hensyntagen til de særlige lokale behov og den tildelte pose penge. En virksomhed, der finder sine egne individuelt og lokalt tilpassede løsninger. Det skal være '*virksomt*' for virksomheden. De decentrale enheder ses dermed ikke længere som det yderste operationelt implementerende led i et myndighedshierarki. De italesættes i stedet som *strategiske selvansvarlige og selvledte virksomheder*, der indgår som selvstændige dele af 'koncernen' Bornholms regionskommune. Virksomhederne ses som autonome beslutningscentre – centre, der netop er kendetegnet ved selvstændigt at formulere strategier og sætte grænser for sig selv.

Polycentrisk forvaltning

Ved at introducere virksomhederne som nye beslutningscentre, får vi en regionskommune bestående af en masse forskellige beslutningscentre ved siden af det politiske beslutningscenter. Vi får en '*polycentrisk forvaltning*', hvor forvaltningen opdeles i mange forskellige selvstyrende strategiske centre. Der er ikke kun ét center, men flere. En forvaltningsform, hvor der principielt ikke er nogen hierarkisk spids, hvor ud fra al styring centrerer, men hvor styringen sker gennem en netværksorganisering af principielt lige parter og ud fra et princip om arbejdsdeling mellem bestillere og udførere.

Den polycentriske styringsform er ikke uproblematisk. Den er udtryk for en kompleks konstellation, hvor det kan være svært at sige, hvem der styrer hvem, hvornår og hvordan. Der er mange forskellige enheder indblandet og styring kan ske i forskellige retninger. Der kan derfor opstå samordnings- og koordinationsproblemer. I et system, der betoner '*delene*', de enkelte enheder, kan det være en udfordring at finde et sted for repræsentationen af helheden. Meget mere om det senere. Men lad os her blot anføre et af de afgørende dilemmaer som et sådant system afføder, nemlig dilemmaet integration kontra differentiering.

Integration/differentiering

Regionskommunens nye forvaltningsform og styringskoncept rummer i sig kimen til et dilemma mellem ensartethed og forskellighed, mellem hensynet til helheden og en vis ensliggørelse på den ene side – og betoningen af de enkelte deles forskellighed på den anden.

Når vi spørger blandt regionskommunens medlemmer optræder begge sider af dilemmaet. Der er de, der ikke finder den aktuelle decentraliserings- og differentieringsbestræbelse reel, men i stedet fremfører den kritik, at styreformen, gennem fortsat krav om harmonisering og standarisering, derimod betyder en ensretning af virksomhederne. Som en leder siger: ”Jeg synes, det er et udtryk for større ensretning...det er en misforstået solidaritet, at vi fastholder en ensartethed. Nærhedsprincippet med de lokale små enheder forsvinder, fordi de ikke får lov til at være forskellige...På den måde får man en kontrolleret form for ”selvstyre.” (Virksomhedsleder A). Denne oplevelse af ’et kontrolleret selvstyre’ vender vi tilbage til senere i rapporten.

Det er dog ikke alle, der har den opfattelse. Andre peger på det modsatte, nemlig at den stigende betoning af hver enkelt virksomhed, kan betyde en fragmentering af regionskommunen – som en politiker konstaterer: ”Der er tale om en ekstrem form for fragmentering, og det der var tale om, var et ønske om sammenhæng!?” (Politiker B). I den forbindelse peger flere af lederne på en stigende konkurrence mellem virksomhederne og en mere markant selvstrændig profilering - bl.a. initieret af et lavere børnetal og en deraf mulig fremtidig sammenlægning og/eller nedlægning af daginstitutioner. Som det lyder fra lederne:

- ”Jeg oplever en større konkurrence mellem os...Adskillige institutioner er nu ude at profilere sig for at overleve i det her system. Der sker en form for privatisering af institutionerne – for ’hvad skal vi nu gøre for, at det ikke er os, der skal lukke ned, for at vi kan bevare vores arbejdspladser?’...Der er ikke fælles fodslag blandt ledere idag, som der var for år tilbage. Man tager mere vare på sit eget nu. Der er sket et skred. Og det er jo en del af den her udvikling.” (Virksomhedsleder G).
- ”Folk er begyndt at stramme tøjlerne i forhold til, hvordan man kan lave en smart institutionskultur, så ’vi er sikker på vores overlevelse’. Hvor de tager det at være selvstændig virksomhedsleder virkelig bogstaveligt...Og så er den solidaritetsfølelse hip som hap. Det bliver en kunst at bevare solidariteten.” (Virksomhedsleder F).
- ”Vi mangler et system, hvor man tænker helheder. Man har fået skyklapper på og tænker på budgetter, og at ’jeg skal i hvert fald overholde mit budget og ikke begynde at tænke på at aflevere nogle penge nogle steder hen’. Jeg har siddet til møde med folk fra andre virksomheder om, hvordan man nemmest kan hjælpe hinanden. De sætter sig alle og siger: ”Jeg har ingen penge.” Udfra en helhedsbetragtning, så synes jeg, at man har fået kassetænkning på en anden måde end man havde førhen. Det synes jeg er forkert.” (Virksomhedsleder B).

Som det ses af citaterne opleves den tværgående koordinering, samarbejdet på tværs af virksomhederne – solidariteten mellem dem om man vil – som mangelfuld. Så mens man i de oprindelige forvaltninger før sammenlægningen kunne opleve problemer med ’sektor-chauvanisme’ og ’forvaltnings-kongedømmer’ risikerer den nye styreform at skabe ’institutionsegoisme’ og selvtilstrækkelige virksomheder. At dæmme op for en sådan situation er en afgørende udfordring, hvis den nye styreform ikke skal sejre sig ihjel.

Styreformens organisering: En mærkelig hybrid

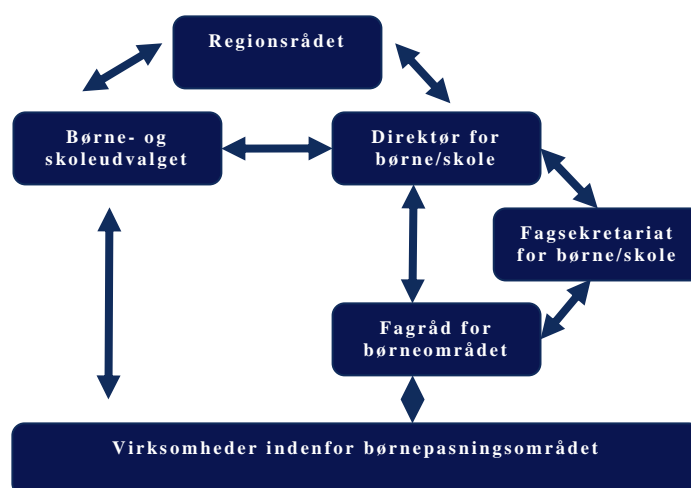
To beslutningsniveauer

Den nye styreform 'central styring-decentral ledelse' formaliseres i en organisatorisk struktur bestående af to niveauer; det politiske niveau og virksomhedsniveauet. Her ses en differentiering fra en traditionel forvaltningsform, hvor der opereres med tre niveauer; det politiske niveau, forvaltningsniveauet og driftsniveauet. I en bestiller-udfører-model er der ikke plads til et forvaltningsled. "Der er kun 2 beslutningsniveauer...de andre er kun associerede administrative led i den her sammenhæng," som regionsborgmesteren gentagne gange understreger.

Den organisatoriske struktur er således kendetegnet ved at være:

- *Bred i toppen*: Det politiske niveau; regionsråd og fagudvalg, skal tage sig af de overordnede politiske målsætninger, og ikke involvere sig i drift og detaljer.
- *Slank på midten*: Forvaltningsniveauet er afgrænset til en direktion, der agerer forbindelsesled og et fagsekretariat, der optræder som baglandskonsulenter. På dette 'mellemniveau' findes desuden 'fagrådet', et integrerende organ ml. forvaltnings- og virksomhedsniveau.
- *Mangfoldig i bunden*: Sigtet er, at virksomhedsniveauet tildeles plads til lokal udfoldelse, skræddersyethed og selvforvaltning.

Indenfor det undersøgte forvaltningsområde 'børnepasningsområdet' kan strukturen illustreres via dette organisationsdiagram (jf. desuden bilag 1):



Den nye organisationsstruktur og styreform afføder nye roller til de i diagrammet opstillede aktører, det være sig såvel politikere, forvaltere som virksomhedsledere. Det er selvsagt en udfordring for alle de implicerede at leve op til det nye rollepartitur. Og ikke mindst at få

rollerne til at spille sammen. I det følgende ses på nogle af de problemer, de nye roller og relationer skaber.⁴

Direktionsmodel i forvaltningsklæder

Som led i den nye styringsmodel har man i regionskommunen valgt en direktionsmodel til organisering af den administrative topledelse. Med en direktionsmodel – fremfor en traditionel forvaltningschefskonstruktion – er sigtet at signalere en stærkere enhedsledelse, der kan prioritere tværgående ledelsesopgaver, og som kan disponere på tværs af organisationen istedet for i adskilte sektorområder. Som det forlyder fra regionskommunen er direktionens opgave en ”overordnet og helhedsorienteret ledelse af regionskommunens samlede virksomhed.” Videre hedder det, at direktionen ”skal sikre den kommunale organisations udvikling og funktion, fastlægge strategier og koordinere opgaverne indenfor de tværgående direktionstemaer som styreform og organisation, ledelse, økonomi, personale, planlægning, borgerservice, information m.m.” Direktionen skal derforuden ”skabe overblik”. Og har som konkret funktion at sikre sekretariatsbetjeningen af regionsråd og fagudvalg. (BRK 2003a).

Fungerer direktionen så i tråd med forventningerne? Først må det her bemærkes, at direktionen, netop som ’direktion’ betragtet, er ganske stor. Den består pt. af 7 direktører med hvert sit fagområde. I forhold til at fordele et overordnet ansvar for forskellige forvaltningsområder, er antallet af direktører passende. Men man kan så spørge, hvori forskellen består i forhold til en traditionel forvaltningsmodel? Generelt ses da også, at direktionen ikke helt formår at træde i karakter som direktion. En politiker har denne kommentar: ”Direktørens fornemmeste opgave er at se overordnet på regionskommunen og sørge for den tværgående koordinering. Og der er der meget at lære...Direktørerne opfører sig som de gamle forvaltningschefer. De sidder jo og slås for hver deres område, og kan ikke samarbejde på tværs med andre direktører for andre områder. Og det er jo *ikke* det, de skulle.” (Politiker C). Strukturen bliver, som en anden politiker siger ”en mærkelig hybrid” (Politiker B).

Hvordan er det blevet en sådan ”mærkelig hybrid”? Man kunne fristes til at sige: Ud fra et pragmatisk genplaceringshensyn fremfor et struktur-rationelt ræsonnement. Efter kommunesammenlægningen stod man ganske enkelt med nogle ekstra kommunaldirektører – som regionsborgmesteren siger – ”nogle garvede rotter indenfor kommunalt regi”, der skulle genplaceres. Argumenterne for at gøre dem til en del af direktionen var flere: For det første den tempofordel, der var i at indsætte erfarne og kommunalt kendte personer på posterne. De kunne tiltræde med det samme, og de kendte de tidligere organisationer og var dermed fortrolige med kulturen der. For det andet ansås det som værdifuldt, at lederne og medarbejderne vidste, at de på den måde havde en repræsentant fra tidligere i den nye direktion – det var en, de var bekendt med. Og endelig for det fjerde var det for dyrt andet: Direktørerne var tjenestemandsansatte, der ved en evt. firing stod til tre års rådighedsløn. Som en politiker noterer sig: ”Man havde jo nogle folk, der stadig havde kontrakter, og som skulle have løn frem i tiden...Havde vi sagt farvel og tak på det tidspunkt, så havde vi

⁴ Det skal understreges, at vi af afgrænsningsmæssige årsager i rapporten primært fokuserer på den administrative ledelse; dvs. direktør, fagsekretariat, fagråd og virksomhedslederne – og derved ikke selvstændigt behandler den politiske ledelse, dvs. regionsrådets og fagudvalgets, ændrede rolle i den nye struktur.

alligevel skulle betale med 3 års løn, plus pension på livstid...Og så kunne man jo lige så godt bruge dem til noget.” (Politiker C). Fra fagsekretariatet lyder denne kommentar: ”Man burde have sagt, hvad er opgavemængden, hvor mange direktører har vi brug for, og resten skiller vi os så af med. Men næ næ sådan gjorde man ikke, for det kostede for mange penge. Så man havde 7 direktører fra de gamle kommuner og derfor lavede man så en 7-mand-stor direktion. Behov eller ej. Man har indrettet strukturen efter hvilke folk, der sad på posterne, i stedet for at indrette personerne efter strukturen.” (Fagsekretariat A).

En anden i fagsekretariatet uddyber med reference til den generelle strukturreform i kommunerne, at: ”Det man skal passe på med er genbrug af generalister på det plan, som man har gjort her. Det er virkelig noget, man skal overveje mere end én gang. Fordi, det er jo en faglig kamp mellem de forskellige chefer...Kommunaldirektørniveauet er blevet sat ind i nogle nye roller, som har skabt problemer, fordi man ikke har råd til at viske tavlen ren, og sige vi opløser de stillinger, som der er behov for i den her nye organisation.” (Fagsekretariat C). Anbefalingen herfra lyder derfor sådan: ”Lav en koncernmodel, hvor der sidder 2-3 direktører, som så sidder og kigger på det generelle plan. Og så skal der sidde en faggruppe nedenunder. Så bliver det ikke kongedømmer, men folk, der *vil* det generelle i kommunen.” (Fagsekretariat C).

Det paradoksale er i denne sammenhæng, at en direktør oftest er en generalist med generelle ledelseskvalifikationer – hvad regionskommunens direktører også er, i og med at flertallet af dem er tidligere kommunaldirektører – men en del af dem agerer ikke som sådan. De tænker og handler som forvaltningschefer, der jo ellers er kendetegnet ved at besidde særlige faglige kvalifikationer indenfor det respektive forvaltningsområde. Vi har altså at gøre med nogle direktører, der har de kvalifikationsmæssige forudsætninger for at agere som direktører, men som i stedet agerer som forvaltningschefer, hvortil de ikke har de fornødne faglige kvalifikationer. Det er paradoksalt. Som en politiker udtrykker det: ”Direktørerne var og skal være generalister, men i virkelighedens verden så bliver de forvaltningschefer. Dvs. de skal pludselig koncentrere sig om noget, de ikke ved noget om. Så øverste led beskæftiger sig med noget, de ikke kan!” (Politiker B).

Tingene er således mere komplekse end som så. I princippet skal direktørerne ikke have en specifik faglighed indenfor området – som interviewede direktør siger: ”Jeg hverken *kan* eller *vil* tage stilling til de faglige og de kvalitative tanker.” (Direktør). Dette er lige efter regionsborgmesterens ønske: ”Det er ikke en diskvalifikation, at man ikke har en specifik faglighed, det vigtige er, at man kan lede. Så al den snak om, at der er gået faglighed tabt, er helt meningsløs..!” (Regionsborgmester). ’Snakken’ giver imidlertid mening, hvis strukturen lægger op til, at direktørerne reelt bliver forvaltningschefer, der til varetagelse af denne rolle så netop mangler fagligheden. I aktuelle situation, en faglighed indenfor det pædagogiske område. Dette er et reelt problem, som flere af virksomhedslederne også peger på.

Ovenstående viser, at der er visse uafklarheder om direktørernes forventede position og rolle i den nye struktur. Denne uafklarethed smitter af i forhold til relationen mellem direktør og virksomhedsledere.

Forbindelsesofficer eller sorteringsfilter

I en struktur, der officielt kun opererer med to beslutningsniveauer; regionsrådet og virksomhederne, indsættes direktøren som det kommunikerende bindeled herimellem. Direktøren er forbindelsesofficeren, der formidler information videre op og ned i geledet. Og på den måde sikrer direktionen, gennem dialog med begge parter, en helhed mellem niveauerne. Det er intentionen.

At få denne forbindelseslinie til at fungere er acilleshælen i styreformen. Og det har i begyndelsen voldt visse vanskeligheder og vagt nogle uoverenstemmelser mellem parterne. Virksomhedslederne fandt således ikke, at direktøren i tilstrækkelig grad videreformidle deres budskaber til det politiske niveau. Som det lød i april 2004: ”De gode tanker fra virksomhedsniveau bliver filtreret i direktionen på vej op til det politiske niveau i en misforstået venlighed fra direktionens og fagsekretariatets side om, at politikerne ikke skal belemres yderligere med administrative opgaver.” (Virksomhedsleder A). Nævnte leder talte ligefrem om ”embedsmandsmisbrug”: ”Det problem vi har talt meget om hos os er embedsmandsmisbrug: Embedsmænd skal gå begge veje. Det er ikke kun nok at fremføre, hvad politikerne synes om tingene, de skal også rådføre sig med os, og så skal det fremlægges.” (Virksomhedsleder A). En anden leder tilføjede: ”Direktøren skal sikre dialogen, hvis ikke, så kan politikerne ikke træffe de beslutninger, som vi går og forventer. Direktøren skal sikre, at vores ideer går videre. Men det er desværre ikke det, jeg oplever...Jeg opfatter ikke direktøren som en del af os – der er en kløft der.” (Virksomhedsleder B). En tillidsrepræsentant betoner denne kløft: ”Et flertal af medarbejderne har en opfattelse af, at direktøren taler regionsrådets sag, altså taler mere imod os end med os. Direktøren bringer ikke vores sager frem og kæmper for dem.” (BUPL TR A).

Modtagerne af det decentrale niveaus ’sager’ og budskaber har klart fornemmet ’sorteringsfiltret’. En politiker udtaler således: ”Vi har endnu ikke set en indstilling fra en virksomhedsleder i regionsrådet! Og det er en grund til...fordi det bliver stoppet i direktionen. Den pågældende direktør siger, at der er lukket...Så vi har altså en organisatorisk opbygning der viser, at den enkelte institutionsleder har direkte adgang til regionsrådet, men i virkelighedens verden, der stopper den i direktionen.” (Politiker B).

Overfor disse fremførte ’anklager’ giver direktøren følgende forsvar:

”Alle kan komme til mig... min dør står altid åben...Der er ikke noget filter i den forstand. Men hvis man skal have noget bragt videre til det politiske beslutningsniveau, så skal det være velbegrunderet...Hvis en virksomhedsleder kræver at få noget på dagsordenen i et udvalgsmøde, så kan jeg indstille, at man ikke gør som den virksomhedsleder ønsker...Vi har da den slags eksempler, hvor et ønske fra en eller anden leder, er et ønske, som jeg synes, er helt hen i vejret...eller at det ikke tager helhedshensyn.” (Direktør).

Direktøren optræder således ikke blot som neutral formidler og forbindelsesofficer, men er samtidig en professionel direktionsleder, der træffer sine egne valg, filtrerer hvad der er relevant/irelevant, og afvejer situationen i relation til mere tværgående hensyn. Det er blandt nogle ledere blevet opfattet som, at ”direktøren politiserer.”

De nævnte kontroverser er efterhånden stilnet af. Mange af virksomhedslederne fortæller (under interviewrunden ultimo september), at ”det er blevet meget, meget bedre.” Som en af dem siger: ”Vores frustrationer er kommet frem til direktøren, og der er blevet lyttet til det, helt klart. Det har ændret sig meget til det positive.” (Virksomhedsleder G). Det kan dels skyldes, at tiden er gået: At de respektive parter begge skulle have tid til at vænne sig til de nye roller og relationer. Dels at der eksplicit er sat fokus på problemet, som er søgt afhjulpet gennem bistand fra eksterne konsulenter. Og endelig har direktøren afholdt lederudviklingsamtaler med hver enkelt virksomhedsleder, hvilket er blevet betragtet som ”personalepleje”, og har lettet det gensidige kendskab og den fælles forståelse. Så nu lysner det i øst.

Magten uden magt

Der er dog fortsat nogle strukturelle foranstaltninger, der kan give anledning til misforståelser og uafklarethed om placering af beslutningskompetence. Hvem kan træffe hvilke beslutninger? Hvornår er det politikerne, hvornår er det direktøren, hvornår er det fagrådet og dermed lederne i fællesskab – og hvornår er det den enkelte virksomhedsleders helt egen beslutning? Intentionen om de to beslutningsniveauer og den tilsyneladende klare fordeling af beslutningskompetence fortøner sig i mødet med realiteterne.

Lad os lægge ud med direktørens beskrivelse af modellen:

”Den væsentligste forskel mellem før og nu, er at man har fjernet det lag, der før var forvaltningen. I dag er der ikke nogen mellem den enkelte virksomhed og regionsrådet. Der er ikke nogen forvaltning, der er ikke nogen øverste myndighed i forhold til den enkelte virksomhed. Der er ikke nogen forvaltning, der kan gå ind og blande sig i den enkelte virksomheds interne dispositioner – udover mig, selvfølgelig.” (Direktør).

Den sidste bemærkning er værd at mærke sig. For selvom direktørerne ikke er forvaltningschefer på traditionel vis, og dermed ikke har nogen ’instruktionsbeføjelser’, men blot ’indstillingsret’ – som det gentagne gange understreges såvel skriftligt som mundtligt i regionskommunen – så har de indflydelsesmuligheder. Strukturen fremstår således dobbelttydig: På den ene side har direktørerne det overordnede ansvar for det faglige område, men har ingen beføjelser til at beslutte noget, ingen myndighed til at ændre noget. De har ansvaret men ikke magten. På den anden side har de alligevel visse beføjelser og rettigheder, ikke blot som regionsrådets implementører og administratorer, men også som selvstændige ledere. Fra virksomhedsledernes side opleves denne dobbeltheden som mudret, og den sår tvivl om såvel direktørens som egen beslutningskompetence. Fra fagsekretariatets side kontateres, at tingene naturligt bliver sådan: ”Det er jo fordi, det her ikke kan lade sig gøre i praksis. Det er ikke muligt at have en fuldstændig usynlig administration.” (Fagsekretariat A).

Også regionsborgmesteren påpeger dobbeltheden: ”Direktørerne har ikke nogen formel instruktionsret – og dog har de det alligevel. For det er jo klart nok, at direktionen repræsenterer regionsrådet. Og i den udstrækning regionsrådet måtte mene, at en virksomhed ikke holder sig indenfor de grænser osv. som selve modellen lægger op til...og måske tiltager sig en kompetence vedkommende ikke har, så skal direktøren præcisere, at sådan og sådan *er* det altså!” Dette til trods understreger regionsborgmesteren, at ”nogen

formel instruktionsret har direktøren ikke...vi *har* ikke skudt et yderligere led ind...Når man er leder i Bornholms regionskommune, så har man det fulde ansvar helt og holdent!” (Regionsborgmester).

Forvirret? Det er i al fald nogle af virksomhedslederne. Forvirringen kan ses i forhold til de tre forskellige former for kompetencer, som direktøren, ud fra vores tolkning, kan siges at besidde;

- *en forvalters formidlingskompetence* i forhold til formidling og implementering af regionsrådets beslutninger
- *en ”politisk” fortolkningskompetence* gennem en selvstændig stilling- og beslutningstagen i forhold til såvel det politiske niveau som virksomhedsniveauet
- *en leders arbejds giverkompetence*, hvor direktøren har fået uddelegeret kompetence til at hyre og fyre virksomhedslederne og være deres daglige chef og foresatte.

Direktøren har således flere forskellige kompetencer og derved mange forskellige kasketter. Det kan give anledning til forvirring. Som en fra fagsekretariatet siger:

”Det er noget uharmoniserbart noget, at virksomhedslederne på papiret er sidestillet med direktøren på visse områder og på andre områder med politikerne. Og så på andre områder igen så har direktøren chef-rollen over dem, og har kompetencen til at fyre og ansætte dem. Det er total modstridende. Det kan ikke hænge sammen i praksis: Hvornår er direktøren chef og hvornår ligeværdig partner!? Det er et problem, at direktøren har flere forskellige kasketter.” (Fagsekretariat A).

Sådan oplever nogle af virksomhedslederne det også:

”Man bliver i tvivl om beslutningskompetencen...Vores chef, har indstillingsret, men ikke instruktionsret, så direktøren er egentlig ikke vores arbejdsgiver, det er det politiske niveau. Men de har jo så uddelegeret kompetencen til direktøren. Og så står vi i en problemstilling, hvor direktøren kommer med nogle diktater til os, men hvor vi har en forventning om, at det er dialog – og ikke et diktat - sådan opfatter vi det slet ikke, for det ligger ikke i opbygningen. Det skal jo behandles, vi skal jo snakke om tingene...” (Virksomhedsleder A).

Mao. hvornår er direktøren ”ligeværdig dialog-partner” og ”dikterende chef”? Det er skismaet. Og overordnet melder der sig et bemærkværdigt dilemma mellem tvang/frihed. Mens der forelægger et klart krav til virksomhederne om åbenhed fra deres side, en nærmest ”tvungen” åbenhed og dialog om deres problemer og synspunkter – fremstår det modsat som en frihed for direktøren, om der bliver knyttet an til virksomhedernes åbne kommunikation og dermed til muligheden for at føre en dialog. Resultatet bliver i yderste konsekvens en dialog *nedefra og op* og ikke *oppefra og ned* i det kommunikerede hierarki.

Væk med rockwool-laget?

Det markante i Bornholm-modellen er den intenderede annullering af forvaltningsleddet. Den traditionelle fagforvaltning med en forvaltningschef og et relativt stort antal administratorer og faglige eksperter er blevet reduceret betragteligt og erstattet med en direktør og et, i antal, beskedent fagsekretariat. Fagsekretariatet fungerer som sekretariat og støttefunktion for direktøren, for det politiske niveau og for virksomhedsniveauet. De yder

således praktisk bistand til virksomhedslederne, de bistår ved forberedelse og evaluering af de årlige aftaler mellem regionsråd og virksomheder, samt optræder som konsulenter på udviklingsopgaver for henholdsvis direktionen og virksomhederne. I udøvelse af hvervet har sekretariatet udelukkende en rådgivende kompetence.

Den reducerede forvaltningskompetence har selvsagt givet anledning til visse tilpasningsvanskeligheder. Man har internt i fagsekretariatet og blandt dets samarbejdspartnere skulle vænne sig til den nye rolle. Se blot disse udtalelser:

- Virksomhedslederen: ”Fra at være rimelig beskyttet med en forvaltning - et rockwool-lag - har vi ikke noget længere. Nu har vi et fagsekretariat med en helt anden overordnet funktion. Vi har ikke vores sikkerhedsnet med råd og vejledning og samarbejde...Det har været en meget stor omvæltning.” (Virksomhedsleder D).
- Direktøren: ”Jeg savner da mange gange de gamle forvaltninger, og den kompetence og den viden, der lå i dem... Fagsekretariatet fungerer som støttefunktion for mig, men de har jo ingen kompetence på området. De har en rådgivende kompetence, men ikke nogen myndighedskompetence...Nogle gange savner jeg en stærk forvaltning i ryggen, der kan gå ind og skære igennem. Jeg føler ofte, at jeg står alene....” (Direktør).
- Politikeren: ”Jeg synes faktisk fagsekretariatet har været det sværeste at omvænne. De er jo gamle administratorer, som før har haft magt og har siddet og bestemt. Og det skal de jo ikke mere...Det er meget svært at lægge fra sig. Så de laver faktisk meget politik i fagsekretariatet...Det er utroligt svært at gennemskue om det er fagrådets stemme [red.: koalitionen af virksomhedsledere], der er gået videre eller fagsekretariatets...” (Politiker C).
- Tillidsrepræsentanten: ”Fagsekretariatet skal hele tiden kunne vaske deres hænder ved at sige, at de ikke har nogen kompetence. Men det har de jo alligevel, for de kan lige gå lidt ind - og så trække sig lidt ud, alt efter hvor hårdt de føler sig presset. De er konsulenter, men man skal jo stadig rette sig efter dem – det bliver sådan en underlig dobbelthed.” (BUPL TR A).

Som citaterne viser, har fagsekretariatet en mere overordnet og rådgivende funktion end de tidligere forvaltninger. De er ikke længere det stærke rockwool-lag – der på den ene side blev forherliget som beskyttende og understøttende lag for virksomhedslederne. Og på den anden side blev anklaget for at være et uigennemtrængeligt og politiserende lag. Rockwool-laget er væk. Eller er det? Som politikeren antyder, har fagsekretariatet ikke helt fralagt sig den tidligere beslutningskompetence. Og tillidsrepræsentanten nævner den ’underlige dobbelthed’, der ligger i sekretariatets rolle. Supplerende lyder denne melding fra BUPL: ”Ideen var, at forvaltningen skulle væk som rockwool-laget. Men det er svært at se, om tingene reelt er blevet så meget mere tydelige og uden filtre.” (BUPL repræsentant).

Det er ikke blot uden for fagsekretariatet, der rettes tvivl om enhedens nye rolle, også internt gøres der nogle tanker om identitetsskiftet:

- ”Det er svært at slippe den der gamle forvaltningstankegang og i stedet for bevæge sig over i den der konsulentagtige rolle...Vi går ind i det med en sagkundskab, og skal så ind i en konsulentrolle, hvor vi vejleder og rådgiver, men ikke har kompetencen...Man skal vænne sig til, at man ikke mere taler fra egen mund, men igennem andre personer...” (Fagsekretariat C).

- ”Det ligger jo i strukturen, at fagsekretariatet bestemt ikke skal være som den gamle fagforvaltning. Og det har været svært. For mange af os har jo været vant til at sidde i nogle forvaltninger, og har derfor kommet til på rygraden at gå ind og beslutte noget, som vi egentligt ikke havde kompetence til at beslutte...Men den rolle har vi stort set fundet ud af nu. Jeg ved, at jeg kun er med på sidelinien, og kan ikke være den samme drivkraft som før...Jeg har fået taget kompetence fra mig, men sådan skal det jo også være, hvis strukturen skal fungere efter hensigten.” (Fagsekretariat B).

Den største udfordring i den nye struktur er således for fagsekretariatet at bevæge sig fra rollen som faglig ekspert til rollen som baglandskonsulent, der holder sig på ’sidelinien’ og fører en ’beskedenhedens politik’.

Dette har rejst et spørgsmål om konsekvenserne for fagligheden. Flere peger på, at de med den nye forvaltning kan savne en faglig sparring, der er uafhængig af det politiske niveau. Som en virksomhedsleder siger:

”De pædagogiske konsulenter sidder der med en faglighed, men de bliver nærmest opfattet som direktørens sekretærer. En pædagogisk konsulent burde være uafhængig – uden forbindelse til det politiske og det økonomiske niveau. Og det er de jo ikke...I den nye struktur mangler vi nogle konsulenter, vi kan relatere os til, både på det faglige og det ledelsesmæssige...Nogle, der kan være med til at udvikle os. Som er uvildige.” (Virksomhedsleder E).

Fra en pædagogisk konsulent erkendes dette, og det understreges samtidig, at den manglende udnyttelse af faglighed på forvaltningsniveau kan få konsekvenser for et større helhedsperspektiv på det pædagogiske felt. Således udtaler konsulenten:

”Jeg føler ikke, at jeg får brugt den faglighed, som jeg i virkeligheden har. Beslutningerne er lagt ned til nogle virksomhedsledere, der ikke har den samme uddannelse som jeg har, og det er svært for dem at have det helikopterblik, når man står i daginstitutionen i dagligdagen. Det er det ene led, og det andet led er nogle politikere, som slet ikke har nogen faglig indsigt – andet end det vi kan formidle til dem. Og dermed går noget faglighed tabt. Og det kommer til udslag i beslutningerne.” (Fagsekretariat B).

Som antydnet er der visse vanskeligheder med at få fagsekretariatet til at fungere efter hensigten i den nye styreform – og visse vanskeligheder ved hensigten i sig selv.

Fagråd som helhedsgarant

Med en organisationsstruktur uden en reel forvaltning til sikring af ’helikopter-blikket’ og det tværgående faglige hensyn, samt en styreform, der sætter den enkelte virksomhed og dermed ’delene’ i centrum, opstår spørgsmålet om hvor ’helheden’ kan repræsenteres. Svaret i Bornholms regionskommune er et ny organisatorisk organ, nemlig fagrådet. Fagrådet er, som regionsborgmesteren understreger, ”dannet for at undgå den her atomisering, som ellers let kunne komme ind i systemet ...altså det, at hver virksomhed ville opfatte sig selv som sit eget lille kongerige – og ligesom slutte sig om sig selv...En sådan atomiseret model ville give anledning til en manglende helhed...Og det er derfor vi har indbygget begrebet fagråd.” (Regionsborgmester). Som udtalelsen indikerer forventes det, at fagrådets overordnede funktion er at modvirke den fragmentering, som kan forekomme i

den nye styreform. Det er således tilsigtet, at fagrådet skal sikre den formelle dialog i strukturen for derigennem at finde fælles holdninger, opnå større gensidig forståelse samt koordinere og udvikle fagområdet.

Fagrådet har således flere formål – ud fra vores tolkning ses det som:

- et *dialogforum* mellem virksomhedslederne og direktøren, og dermed et forbindelsesorgan til sikring af videreformidling begge veje
- et *kollegialt lederråd* og et fælles fagligt forum, hvor virksomhedslederne mødes til erfaringsudveksling og faglig sparring
- en *udviklingsdynamo*, der initierer og planlægger diverse udviklingstiltag
- en *politisk rådgivningsinstans*, en form for 'forvaltningssubstitut', som leverer indspark til de politiske beslutninger i fagudvalget og regionsrådet
- en *integrativ enhed*, der højner den tværgående koordinering, skaber samling om fælles værdier og øger fællesskabsfølelsen i en ellers potentiel fragmenteret struktur.

Som det ses af disse intentioner er fagrådet et ganske afgørende organ i regionskommunens struktur med mange forskellige funktioner. Også mange af de adspurgte understreger dette:

- "Fagrådet er ekstremt vigtigt...Det ville være svært at få systemet til at fungere uden et fagråd. Fordi vi ikke har en forvaltning, så er fagrådet det, der går ind, og på sin vis tager mange af de beslutninger, der måske normalt ville blive taget af en forvaltning." (Direktør).
- "Gennem fagrådet giver man dem [red.: virksomhedslederne] muligheden for at få løftet deres faglige niveau i fællesskab...Det er netop for at undgå atomisering, netop for at undgå, at man følger sig isoleret på sin egen lille ø, at vi laver et fagråd." (Regionsborgmester).
- "Jeg er så naiv, så jeg tror på at fagrådet og det at man mødes, gør at de enkelte institutioner ikke lukker sig om sig selv. Kendskabet til de andre gør, at man ikke går hen og bliver egoistisk. Det værste der kunne ske var, at vi fik egoistiske børnehaver. Det skulle jo stadigvæk gerne være et pasningstilbud, hvor man ser på det ud fra et fællesskab. Og jeg tror på, at det klarer fagrådet." (Politiker C).
- "Det er i fagrådet helhedstænkningen opstår. Vi kan godt have nogle tanker, jeg kan have nogle tanker, fagsekretariatet kan gøre sig nogle tanker... Men det vil jo aldrig blive til andet end tanker, med mindre det bliver drøftet gennem fagrådet." (Direktør).
- "Det skal være et kollegialt forum for erfaringsudveksling...der hvor man koordinerer området. Faktisk fylde det tomrum, hvor der før sad en forvaltning, og havde det overordnede tværgående overblik...Man kan ikke undvære et forum på det niveau." (BUPL repræsentant).

Denne understegning af fagrådets betydning giver anledning til at spørge hvordan intentionerne så står mål med realiteterne? Her er det tydeligt, at fagrådet har haft betydelige opstartsvanskeligheder.

1) For det første opstod der uoverensstemmelser mellem direktør/fagsekretariat og virksomhedslederne. Uoverensstemmelser, der dels var personafhængige, dels båret af den generelle forvirring om direktørens kompetence og fagsekretariatets tilvænnning til en mere tilbagetrukket rolle, jf. ovenfor. Kritikken gik på, at fagrådsmøderne var mere diktat end

dialog, at direktøren ikke nøjedes med at agere mødeleder og diskussionsfacilitator, men indtog en mere bestemmende rolle. Fagrådet fik karakter af en ensidig orienteringsinstans fremfor et gensidigt diskussionsforum. Stort set ingen af virksomhedslederne kunne derfor i begyndelsen se det frugtbare i dette nye organ. Det modstred deres forestilling om styreformens tiltagende kompetence og indflydelsesmuligheder på decentralt niveau. Havde de overhovedet nogle indflydelsesmuligheder, når alt alligevel på forhånd var styret fra oven? En del ledere var utilfredse og frustrerede. Dette ses bl.a. af følgende udtalelser:

- ”Der har været en del konflikter i fagrådet. Det har ikke været noget diskussionsforum, som det jo egentlig burde være, hvor man kan komme med gode ideer. Det gør jo, at man nogle gange har lidt svært ved at bruge fagrådet som en central enhed.” (BUPL TR A).
- ”Det er i fagrådet dialogen er kikset – det der skulle være fælles udvikling, har slet ikke fungeret, for man har følt sig fejet af bordet. Vi har nedefra og op prøvet at få den der dialog til at fungere, men vi har mødt en mur!” (Virksomhedsleder A).
- ”Hvis man sidder i en gruppe og bliver bedt om at sidde og tænke tværgående og finde fælles løsninger, men ved, at der så sidder en for enden af bordet, der har retten til at skære igennem og finde sine egne løsninger, hvis man ikke bliver enige – så resignerer man på forhånd.” (BUPL repræsentant).
- ”Hvis man snakker professionalisme, så er det jo et anti-klimaks at komme til sådan et fagrådsmøde!..Meget af det vi skal tage stilling til på fagrådsmøder er referater fra det politiske niveau. I fagrådet bliver vi informeret og orienteret om ting, vi ligeså godt kunne have fået på mail. Men det er jo dér, vi skal finde vores faglige sparring – og det er ikke det, der sker i øjeblikket.” (Virksomhedsleder B).
- ”Fagsekretariatet har været ligeså meget i tvil om, hvad det skulle bruges til som vi andre har været, og derfor blev det et mere orienterende organ...Der var masser af irrelevante møder i starten, samtidig med at man havde pligt til at gå til dem!” (Virksomhedsleder F).

I begyndelsen fungerede fagrådet dermed på ingen måde efter hensigten. Men efterhånden er det blevet bedre, bl.a. pga. en ændring af mødestrukturen med skiftende mødeledelse, caféer og arbejdsgrupper (jf. kapitel 3).

2) Fagrådet var ligeledes, primært i dets opstart, for det andet, præget af en efter ledernes mening uhensigtsmæssig prioritering af de økonomiske aspekter på bekostning af de pædagog-faglige. Som en leder sagde i april 2004: ”Snakken i fagrådet har indtil videre foregået ud fra en økonomisk prioritering, dvs. en masse driftsmæssige beslutninger, der bliver taget, og som vi jo som virksomhedsledere burde beslutte selv...de faglige diskussioner foregår i pauserne.” (Virksomhedsleder A). Og en anden understregede på samme tidspunkt, at: ”I virkeligheden burde fagrådsmøderne være *faglig* orientering *til* direktøren – i stedet for *økonomisk* orientering *fra* direktøren.” (Virksomhedsleder B). Et halvt år senere erkender en tredje leder, at ”fagrådet mest har været brugt på ydelsesplanen, på aftalestyringen – på hvordan processen skal fungere i forhold til det politikerne sender ud. Det har ikke været godt nok. Så hvis vi skal se fremad, skal fagrådet mere bruges til faglig sparring, til koordinering og til kursusvirksomhed.” (Virksomhedsleder G). Og de er på vej – som en fjerde leder understreger: ”Vi er igang med udvikle fagrådet på en positiv

måde – efter alle de første frustrationer – til at det er en tryghedsforanstaltning for os. Vi ved, at vi er der som faglige ledere. Vi er der for, at fagligheden skal skinne igennem!” (Virksomhedsleder D).

3) Den hidtidige manglende faglige dialog i fagrådet er ifølge nogle af virksomhedslederne deres egen fejl. En tredje grund til fagrådets svigtende optimalitet er derfor lederne selv. Som regionsborgmesteren siger: ”Det er op til de enkelte virksomhedsledere at få det ud af det [red.: fagrådet], som de bedst kan...Vi ligger et stort ansvar på virksomhedslederne – for nogle er det en udfordring, for andre en belastning.” (Regionsborgmester). Lederne har skullet vænne sig til dette nye ansvar. Og de har ikke mindst skullet vænne sig til hinanden. De har været vant til de lokale ledernetværk i de oprindelige kommuner – hvilke iøvrigt stadig opretholdes – og har placeret deres sparring i nærområdet. Med regionskommunens etablering og fagrådets oprettelse skulle de pludselig til at orientere sig bredere ud og finde deres ståsted i en lang større lederkreds. Det voldte vanskeligheder for nogle. For andre har det været et plus – som det lyder fra en leder: ”Jeg synes det har været rigtig sjovt lige pludselig at have fået mange flere ledere at sparre med.” (Virksomhedsleder E). Og en anden supplerer: ”Vi har fået et større netværk med flere lederkolleger. Vi har flere ledere at jonglere med...Det har givet et meget stort personligt og fagligt løft...” (Virksomhedsleder D).

Men helt gnidningsfrit har det ikke foregået. Som en leder siger: ”I begyndelsen sad vi i fagrådet stadigvæk i vores gamle kommunale netværk, fem grupper, selvom vi var blevet én kommune. Hver holdt på sit. Alle var bange. ’De har garentrissse fået mere der og mere end andre’, sad folk og tænkte.” (Virksomhedsleder F). BUPL har en tilsvarende oplevelse: ”De sidder jo og hænger hinanden ud – slår for deres eget lille rige. I stedet for at sige, hvad er problemet? – skal vi finde en løsning?!...Det er nok blevet bedre end i begyndelsen, men alligevel... (BUPL repræsentant). Lederne erkender dette: ”Vi sidder jo som individuelle ledere. Og da vi kom i fagrådet første gang, der sad vi ret tillukkede og vidste ikke noget om de andre, hvad niveau de befinder sig på, og hvad de har af erfaringer. Vi sad og vogtede hinanden...Og vi havde også svært ved at åbne op og indrømme, at der var noget, man ikke havde styr på. Man sad i lidt af et skalkeskjul og gemte sig lidt bag en facade,” som en leder siger det (Virksomhedsleder D).

I relation hertil opstod et problem med, at der kun var nogle ganske få, der talte på fagrådsmøderne. Som en leder siger: ”Folk følte ikke, at de kunne komme til orde, fordi det var altid nogle få, der førte sig frem. Og det var altid så negativt – det handlede altid om, at gamle dage var bedre.” (Virksomhedsleder F). Men som lederen pointerer, så har ”mange efterhånden måtte sande, at man kan ikke få et sådant system til at køre, hvis man ikke selv vil give det en chance...Der har været noget brok, men alle er klar over, at den vogn er vi nødt til at vende, for ellers kommer vi jo ingen vegne. Vi skal samarbejde fremfor at bekrige hinanden.” (Virksomhedsleder F). En anden leder understreger, at lederne må tage det tildelte ansvar på sig: ”Systemet kræver, at man føler et ansvar for at engagere sig. Det skal man også kunne forlange af en virksomhedsleder, og hvis de ikke kan det, sidder de måske ikke på den rette stol!” (Virksomhedsleder D).

Den rette stol eller ej – lederne har med fagrådet fået sig et fælles organ, hvorom der fortsat hersker en vis uklarhed om rådets kompetence og ledernes rolle heri, hvilket kan give

anledning til frustrationer, men samtidig også kan ses som ledernes mulighed for at træde i karakter, tage definitionsmagten og gøre rådet til deres.

Med disse ord vender vi netop blikket mod lederne – og de dilemmaer som lederne sættes i med den nye styreform. En styreform, der tildeler lederne mere frihed og dermed mere ansvar – de får, med ledernes egne ord, ”flere ’aber’ på skuldrene”.

Styreformens ledelsesdilemmaer: ’Aber’ på skuldrene

Den nye styreform betyder ledelsesmæssige udfordringer i forhold til at leve op til forventningerne og realisere styringsidealet ’central styring-decentral ledelse.’ Der er nye funktioner, der skal varetages og nye kvalifikationer, der skal erhverves. Det sætter ledernes kapabilitet på prøve, og placerer ledelsen i en række udfordrende afvejningssituationer. Når vi spørger virksomhedslederne kan der opridses fire typiske dilemmaer, der udfordrer dem i udøvelsen af deres nye ledelsesrolle:

1. Institutionsbestyrer kontra virksomhedsleder
2. Pædagogisk leder kontra professionel leder
3. Administrator kontra leder
4. Kollega kontra arbejdsgiver

I det følgende skitseres disse fire dilemmaer som de kommer til udtryk hos lederne af daginstitutionerne i regionskommunen.

Institutionsbestyrer kontra virksomhedsleder

Fra institution til virksomhed

Den nye styreformens radikale decentralisering og virksomhedsgørelse giver anledning til et dilemma mellem to forskellige lederfigurer; den traditionelle ’institutionsbestyrer’, der bestyrer sin institution ud fra ovenfra udstukne regler og anvisninger, og den nye ’virksomhedsleder’, der leder sin virksomhed ud fra selvstændige strategier og egne beslutninger.

Dilemmaet skal ses i forhold til, at der i regionskommunen er sket en forskydning af kompetencer og ansvar nedad i organisationen, så det centrale derved bliver det decentrale. Ledelsespyramiden tipper så at sige rundt – og vender den ’tunge/brede’ ende opad. Dette stiller nye krav til de lokale daginstitutioner. Faktisk kan det påstås, at daginstitutionerne bevæger sig væk fra at antage ’institutionens’ træk over mod ’organisationens’ eller ’virksomhedens’ kendetegn. Dvs. frem for at orientere sig efter forudgivne regler og traditionsbestemte mål og midler sat af en ydre myndighed – som *institutionen* gør det – forventes *virksomheden* selv at fastsætte og reflektere over egne mål og midler samt kontinuerligt at udvikle og forandre sig af sig selv. Hvor institutionen er bundet, fremmedrefererende og præ-programmeret, er virksomheden sat fri, selvrefererende og

overladt til sin egen selvprogrammering. Man kan ikke nøjes med at henvise til andre, man må henvise til sig selv, træffe sine egne valg på eget grundlag og finde sin egen skræddersyede vej. Virksomheden er således ikke som institutionen det yderste led i en lang hierarkisk styringskæde, der blot har til opgave at implementere de overordnede niveaus udstukne retningslinier. Virksomheden forventes at agere som en selvstændig strategisk enhed, der selv formulerer mål, tænker organisationsudvikling, laver virksomhedsplaner, opstiller løn- og personalepolitikker, der kobles til budgetafvejninger og regnskabsaflæggelser. Det overlades til virksomheden selv at tage ansvar for at skabe sammenhæng mellem mål, ressourcer og resultater og vise omverdenen, hvordan den formår at håndtere denne svære trekant bedst og billigst. Virksomheden må tage 'definitions magten' og selv definere det strategiske terræn, og give dens målsætning, profil og opgavevaretagelse mening over for såvel interne som eksterne interessenter. Det lader til at være idealet i den nye styreform.

Når institutionen på denne måde trænges tilbage, og virksomheden indtager dens plads, kan lederne ikke længere agere institutionsbestyrere, der bestyrer en udlagt del af den centrale forvaltning uden at tage et selvstændigt initiativ og ansvar. Styringen funderes ikke på en *bestyring*, men derimod i en *selvstyring* – og institutionsbestyreren må derfor transformeres til en virksomhedsleder. Denne transformation giver anledning til nogle udfordringer i regionskommunen for det første på det centrale niveau – blandt politikerne, der skal lære den nye mere overordnede politikerrolle at kende, og blandt de administrativt ansatte, der skal aflære en traditionel forvalterrolle til fordel for en mere tilbagetrukket konsulentrolle - begge udfordringer som vi berørte tidligere. For det andet betyder det en udfordring på det decentrale niveau, hvor virksomhedslederne skal vænne sig til ikke blot at indholdsudfylde nogle rammer, men selv at opstille og videreudvikle dem. Som regionsborgmesteren siger: "Det er vigtigt for os at tilkendegive, at når man er leder i det her system, så har man det fulde ansvar for sin virksomhed." (Regionsborgmester).

Udvidet kompetence og ansvar

Hvordan har lederne det med dette udvidede ledelsesansvar? Noget entydigt svar kan ikke gives. Lederne er delte. Nogle er meget tilfredse – se f.eks. følgende udtalelser:

- Jeg er meget tilhænger af den her struktur – den er rigtig god, fordi jeg har fået flere beføjelser, jeg har flere muligheder for at være selvstændig virksomhedsleder end under forvaltningsmodellen, hvor man skulle igennem flere led. (Virksomhedsleder F).
- Den kompetence der er lagt ud til de enkelte virksomhedsledere, den synes jeg er en fordel. At man er herre i eget hus. Jeg kan bruge pengene, som jeg vil – jeg kan knalde alle pengene af på legepladsen, og så kan vi være fattige de næste to år. Det kunne vi ikke før i tiden. (Virksomhedsleder E).
- Jeg er meget glad for den nye struktur, fordi jeg får en større frihed. Vi kan bedre jonglere med boldene ude lokalt. Jeg er min egen virksomheds chef. Jeg har et større spillerum. Jeg har mulighed for at lukke min dør og lave en rigtig spændende virksomhed her. (Virksomhedsleder D).

Det er dog ikke alle, der reagerer så positivt. For mange har det krævet en del tilvænning og det har været en stor omvæltning i forhold til hvad nogle tidligere har været vant til. Fra fagsekretariatet gives denne beskrivelse af forandringen:

”Der er stor, stor forskel på, hvad de har været vant til. Nogle har været ret decentraliserede, andre været totalt centraliserede, de har ikke skrevet så meget som et sagsnotat, alt er blevet ordnet inde i forvaltningen. Og fra den ene dag til den anden siger man så til lederne ’nu har du fuld råderet over dit budget’. For det første aner halvdelen af dem ikke hvad et budget er, de kan ikke finde ud af at læse det. For det andet har man ikke sat nogle penge af til at uddanne dem, man har ikke givet dem nogle værktøjer til at kunne løse den opgave...Så er det klart, at nogle står af.” (Fagsekretariat A).

De nye ledelsesforventninger har gjort, at nogle har måtte tage deres position som ledere op til revision. En leder giver denne udfoldede beskrivelse af den ændrede rolle:

”Man er blevet rigtig, rigtig leder med stort L! Man træder mere i karakter som leder nu – det er man nødt til det. Og det betyder også, at man må gøre regnskabet op, om man vil arbejde med det eller ej. Jeg har været nødt til at gøre status: Vil jeg det her?...Tidligere på året var jeg meget tæt på at sige: Færdig som leder! Der var jeg lige ved at krakelere...Min sorteringsmaskine var for dårlig. Jeg åd det hele rådt. Jeg tog mit ansvar meget højtideligt. Vi blev jo bombarderet fra højre og venstre. Alle skød på os på én gang med alt muligt. Opgaverne væltede ind og samtidig skulle vi også udvikle os og tage på kursus. Det forplantede sig ned til personalet, der var vant til at have mig som pædagogisk sparring – jeg kunne se at det smittede af ned gennem organisationen – medarbejderne begyndte at være hærgede, børnene begyndte at være rundtossede. Og så kunne jeg ikke koncentrere mig om at være leder, fordi jeg følte i dén grad, at jeg svigtede, der hvor det gjorde ondt.” (Virksomhedsleder D).

Som citatet viser har det været en meget krævende proces for nogle af lederne at indgå i den nye lederrolle. Og processen er ikke blevet mindre krævende af den forvirring, der har været om ledernes reelle ledelses- og beslutningsrum.

Fjernstyret selvstyring

Ifølge den nye styreform skal den enkelte virksomhed have ”betydelige ledelsesmæssige frihedsgrader” (BRK 2002:4). Den nye rolle som virksomhedsleder forudsætter, at lederne får råderum og kompetence til at træffe beslutninger. Gør de så det? Hvis vi spørger direktøren, er der umiddelbart ingen tvivl:

”Virksomhedslederne har hele ansvarskompetencen...De har det ikke hængende over hovedet hele tiden, at der er nogen, der kan komme og gribe ind i deres drift. Hvis man ellers overholder sine aftaler og er en fornuftig leder, der kører nogenlunde regelrettet, så er der ikke nogen, der blander sig i lederens arbejde.” Direktøren understreger dog, at: ”I det øjeblik at virksomheden ikke opfylder de krav og forventninger, der formelt ligger til en leder, så har jeg den cheflige kompetence til at gribe ind... Hvis jeg kan se, at en virksomhed er ved at køre ud af en hel vild tangent...hvis der er noget, der skrider...budgettet eller hvis der er mange klager – så har jeg en forpligtelse til gribe ind...Men ellers er der en udstrakt grad af selvstyre.” (Direktør).

Det er imidlertid ikke altid ledernes opfattelse. Se blot disse udtalelser:

- ”Hvis jeg skal forstå det her fuldstændig firkantet, så burde politikerne sige ’ved du hvad kære daginstitution, her har du en pose penge, og så klarer du resten selv’. Men sådan fungerer det jo ikke, helt... Vi har ikke helt den frihed, som det firkantede syn lægger op til. For der er jo nogle politikere og nogle folk i sekretariatet, der har lyst til at være medbestemmende, som gerne vil have indflydelse på hvordan og hvorledes.” (Virksomhedsleder G).
- ”Vi kan beslutte alt, har vi fået at vide, og det kan vi principielt også... Men hvis så, der kommer en situation, hvor der er tale om mer-indskrivning, og der er nogle institutioner, der siger, at den aftale vil vi ikke tilslutte os, så kommer direktøren og siger: ”næh næh, sådan hænger det ikke sammen – det kan I ikke få lov til! Og så bliver det sådan!...Så jeg har ledt efter magten...den må jo være der et sted. Men når jeg spørger om noget, får jeg at vide, at jeg skal gøre sådan og sådan. Så nej, jeg har ikke mærket min magt endnu.” (Virksomhedsleder A).
- ”Der var nogle ledere, der så det som et stort scoop, at de nu kunne det køre det hele selv. Men det var kun lige indtil, at de første gang fik en slem overraskelse, hvor de får at vide, at her er lige noget, du *skal* gøre...hvor direktøren fx. kommer og siger, at her er lige 10 børn ekstra osv. eller ting som ikke passer ind i deres principper. Og så er det altså ikke til at se, hvor den der frihed og kompetence er alligevel.” (BUPL repræsentant).

Fra fagsekretariatets side responderes på denne måde:

”De har ikke fri råderet!...90 procent af dem har misforstået og troet at fuld råderet det betød, at ingen kunne komme og fortælle dem noget som helst om noget som helst. Det har de jo fundamentalt set misforstået. Der er jo nogle kommunalretlige regler, der gør, at der er en række ting politikerne beslutter, og det er dem, vi skal følge. Nogle af lederne har så nægtet, og sagt at ’dem vil vi ikke følge – det skal I ikke blande jer i’. De mangler en grundlæggende viden om hvordan en kommune fungerer; hvem er det, der træffer beslutninger på hvilke områder, hvornår skal jeg klappe hælene i og være den loyale leder og sige ’okay jeg bryder mig ikke om den her beslutning, men jeg bliver nødt til at følge den’ – og hvor er de ting, jeg så kan beslutte noget om...Det er der, kæden er hoppet af.” (Fagsekretariat A).

Det understreges, at det er kommunens egen skyld, at ”kæden er hoppet af”, og at der er sket en sådan misforståelse. Dels var det, det lederne blev fortalt gennem politiske skåltaler ved styreformens lancering – dels har lederne ikke fået den fornødne uddannelse i offentlig forvaltning: ”Lederne er ikke blevet fuldt ordentligt på vej. De er bare blevet kastet ud i det og overladt til sig selv”, lyder vurderingen fra fagsekretariatet. (Fagsekretariat A).

Double-bind

I det ovenstående kan der spores en vis divergens mellem styreformens idealistiske design og hvordan virksomhedslederne oplever det som en illusion, at de får fuld beslutningskompetence og frit råderum.

Man kan tolke det virksomhedslederne oplever som en situation kendetegnet ved *double-bind*⁵: De modtager to beskeder, som benægter eller modsiger hinanden. Det fastlåser dem i deres reaktion. Lige meget hvad de gør, giver det negativt udslag. Det politisk-administrative system udstikker en 'primær befaling' om, at virksomhedslederne selv skal råde over deres virksomhed, og dermed har ansvaret for området. Samtidig kommunikerer mange beslutninger, i en orienterende form, som allerede truffet (såkaldte 'sekundære befalinger'). Virksomhedslederen fanges således i den paradoksale situation, hvor de har ansvaret for et område, som de ikke helt selv er herre over. Således bliver man ude af stand til at reagere på den paradoksale kommunikation. I yderste konsekvens vil budskabet for virksomhedslederne (f.eks. på fagrådsmøder) kunne ses som: 1)'Bestem selv!' 2)'Gør hvad du ved, 'vi' vil have!'

Dette leder til en overordnet paradoksal situation med et modsætningsfyldt mulighedsrum for beslutninger. Styreformens rationale, hvor den driftsmæssige beslutningskompetence er rykket en passus længere ud til virksomhederne, bygger på den idealistiske tanke; "*hvis ikke forbudt, så tilladt*" i forhold til virksomhedernes beslutningskompetence, frihed og råderum, udover aftalens indhold. Men det kan være svært at gennemskue, hvad der er forbudt og/eller tilladt, hvorfor der alligevel er behov for retningslinjer og instruktioner – som det ses ved det ovenstående. Vi kan således sætte spørgsmålstejn ved, om strukturen ikke skaber så meget kompleksitet, at man ender i den helt modsatte grøft, der hedder; "*hvad der ikke er tilladt, er forbudt*", hvilket afstedkommer langt flere retningslinjer og et beslutningshierarki, der netop modsiger den politiske hensigt med strukturen.

En vej ud af dette paradoks er, at virksomhedslederne rent faktisk træder i karakter som selvstyrende virksomhedsledere. Som en leder siger: "Det nye i den her model er jo, at vi skal være virksomhedsledere – være et selvstændigt beslutningsniveau – og det handler jo så om at gribe den. Og sige 'jamen, hvis jeg fra politisk side har fået at vide, at jeg skal være virksomhedsleder – jamen så er jeg virksomhedsleder – så træffer jeg beslutningerne selv indenfor de rammer, der er skabt for mig.'" (Virksomhedsleder F). Autonomi er således en strategi ud af paradokset.

En anden af-paradokseringsstrategi i tråd hermed er anarkiet. En politiker tøver ikke med at anbefale denne form:

"Man må være lidt anarkistisk i den her struktur. Hvis der er noget, man er i tvivl om, eller gerne vil høre noget mere om, så må man bare gå ud og snakke med dem man vil høre – om det nu bryder med kommandovejen eller ej. Hvis lederen vil snakke med mig, så tag en snak. Hvis fagrådet beder om noget, og lederne oplever at der ikke sker noget, så må man være anarkistisk! Eller lederne synes, at de bliver fejlet af bordet af fagsekretariatet. Så jeg har meget respekt for, hvis de er anarkister...Virksomhedslederne skal tage den ret, som de har fået med modellen. De *har* jo fået den ret, de skal bare tage den fuldt og helt." (Politiker C).

Lad det være dette dilemmas afsluttende opfordring.

⁵ Begrebet *double-bind* blev udviklet af Bateson og forbindes oftest med udvikling af skizofreni hos mennesker. I metaforisk betydning kan *double-bind* defineres som en kommunikation, hvor der er et paradoksalt forhold mellem, hvad det udtrykkeligt blev sagt og hvad der paralingvistisk (ved intonation, mimik, gestus etc.) blev tilkendegivet, og hvor man mener at kunne konstatere, at der på en eller anden måde også forelå en kommunikation, der fastholder umuligheden af handle ud fra dette dilemma.

Pædagogisk leder kontra professionel leder

I forlængelse af idealet om virksomhedslederen, opererer den nye styreform med et ledelsesideal om 'den professionelle leder'. Decentraliseringen af ansvar og beslutningskompetence betyder, at lederen af børne- og ungevirksomhederne ikke længere kan klare sig med at udfylde en pædagog-faglig lederrolle. Lederen skal kunne dække mere sammensatte og krævende ledelsesopgaver. "Nu skal virksomhedslederen kunne tænke helhedsorienteret", som direktøren siger. Og regionsborgmesteren uddyber:

"Når man er leder, påtager man sig ledelsesansvaret fuldt og helt...Det professionelle ligger i, at man ikke bare er pædagogisk leder, men rent faktisk også er leder af sin virksomhed og hvad det indebærer, bl.a. at følge med i økonomien...Der er i de pædagogiske kredse en vægt på vigtigheden af den pædagogiske ledelse, men det handler om at lære den nye lederrolle at kende og blive uddannet i, hvad det vil sige at være leder." (Regionsborgmester).

Det er altså ikke længere tilstrækkeligt, at lederen er en faglig kompetent leder – den fremmeste blandt ligemænd. Lederne kan ikke længere agere 'overpædagoger' – de må træde i karakter som ledere med stort L. Lederen skal gøre sig sin nye lederrolle bevidst og supplere sin faglige identitet med en ledelsesmæssig. Den professionsfaglige identitet rækker ikke – ledelse er i sig selv en profession, der skal betones og læres. Den fagprofessionelle må blive ledelsesprofessionel. Det er forventningen i regionskommunen.

Forventningen kan således give anledning til et sammenstød mellem en ledelsestradition funderet i et fagligt lederskab, baseret på ideen om funktionel repræsentation, fagligt fællesskab, professionsloyalitet og intern kollegial kontrol. Og et professionelt lederskab baseret på ideen om organisatorisk repræsentation, virksomhedsorientering, ledelsemæssig kommunikations- og handlekraft samt mestring af flersidede ledelsesopgaver og differentierede krav.

Sammenstøddet gives næring af en lang historisk tradition, hvor det faglige lederskab har været dominerende. Som bekendt har det været kutyme indenfor børne- og ungeområdet, at rekrutteringen og fastholdelsen af lederne var betinget af, at de havde en stærk faglighed. Det var det, der gav dem legitimiteten til at lede. Med den nye forventning om professionel ledelse er lederens identitet og legitimitet ikke længere automatisk koblet til fagligheden. I dag skal ledelsesidentiteten skabes og legitimiteten vindes på et andet grundlag. Det kan være en udfordring for nogle. De, der var store stjerner engang, er det ikke længere.

De adspurgte ledere er delte i reaktionen på og realiseringen af forventningen om professionel ledelse:

- Der er de ledere, der anser idealet som en "helt naturlig følge af udviklingen", som "et nødvendigt skridt videre", og som ikke umiddelbart har nogle vanskeligheder ved at efterleve det. Ledelsesfunktionen må nødvendigvis indeholde strategiske, økonomiske og administrative opgaver ved siden af det faglige. Tingene kan ikke skilles ad. Som en leder siger: "Der er helt klart nogle ledere, der har meldt ud, at det er for stor en opgave. Men jeg synes nu godt, at det kan lade sig gøre. At fralægge sig en del af sine opgaver er ikke løsningen. Det er svært at adskille f.eks. det økonomiske og det pædagogiske

ansvar, for hvis du fralægger dig økonomien så fralægger du dig også mulighederne i det pædagogiske arbejde.” (Virksomhedsleder D).

- Der er de ledere, der ser nødvendigheden af skiftet, men som samtidig har ganske vanskeligt ved at distancere sig fra rollen som den pædagogfaglige ekspert og kollegernes første fagmand. Den årelange tradition for kollegialitet og nærhed gør det svært pludselig at skulle adskille sig fra flokken og lede dem ud fra nogle generelle ledelsesvurderinger.
- Der er de ledere, der ikke ønsker at omforme deres ledelse i retning af en professionel variant ud fra en frygt for en faglig negligering. De peger på det vanskelige i at bevare fagligheden, samtidig med at omfanget af de øvrige ledelsesopgaver vokser. De ser en risiko for, at fagligheden blegner, og den faglige udvikling f.eks. ikke medtænkes i bestræbelsen på at få økonomien til at hænge sammen. Som en leder bramfrit udtaler: ”Problemet er, at der ikke er nogle, der tænker faglighed, fordi ’jeg skal redde min egen røv, min virksomhed’ – eller de tænker, at det er håbløst det hele. Og når vi derhen, er det farligt.” (Virksomhedsleder A). I tilknytning til det synspunkt udtaler en anden leder, at: ”Jeg vil gerne have arbejdsro til at bygge en sund og god institution op ud fra den faglighed, jeg har med mig – jeg gider ikke kun at fedte rundt med budgetter og tal. Det er ikke det, jeg er her for!” (Virksomhedsleder D).
- Og endelig er der de ledere, der understreger, at det bør være faglige ledere, der leder. Det er fagligheden koblet med de øvrige ledelsesfunktioner, der gør dem professionelle. Som en leder siger: ”Professionalisme skal bindes op på den faglighed man har.” En anden udtaler i den forbindelse følgende: ”Selvom vi snakker virksomhedsledelse kan enhver ikke komme ind fra gaden og være daginstitutionsleder. Hvis du ikke har kendskab til børns udvikling, og ikke også er på forkant med nye pædagogiske tiltag osv., så er du ikke nogen ordentlig sparringspartner for dine medarbejdere, og ikke nogen ordentlig leder.” (Virksomhedsleder E). Faglighed og ledelse hænger sammen – lederne skal kunne begge dele. Som det også understreges af direktøren: ”Der er forskel på, om man taler om pædagogisk faglig ledelse eller det at drive en virksomhed. Og det vi forventer, er jo selvfølgelig, at de kan det hele. Men vi ved også godt, at det jo ikke sker fra den ene dag til den anden.” (Direktør).

Uanset hvilket synspunkt lederne repræsenterer er det en udfordring for lederne og for regionskommunen at opretholde balancen mellem en professionsfaglig identitet og en lederfaglig identitet. Det handler på den ene side om at have nogle ledere, der er fagligt kompetente, som kender til det område, de leder, og som derudfra kan opstille og udvikle faglige kvalitetskrav og supervisere medarbejderne. Ledelse kan ikke ses som en generisk størrelse, som en branche- og kontekstfri disciplin. Det er nødvendigt med kendskab til fagets indbyggede traditioner, skismaer og udfordringer. Lederne må have en faglig identitet. Men på den anden side må lederne besidde nogle generelle ledelsesmæssige kvaliteter, der gør dem i stand til at lede en moderne kommunal enhed på professionel vis. Det er udfordringen.

Administrator kontra leder

Med en ny styreform, hvor der sker en decentralisering af flere beslutninger, et øget lokalt råderum og en større grad af strategisk ansvar følger flere teknisk-administrative opgaver for virksomhedslederne. Aftalestyringen eller selvforvaltningsaftalerne skal administreres, der skal styres og opfølges på budgetterne, der skal udarbejdes regnskaber, indberettes løn og foretages økonomiske cost-benefit-analyser af opgaver, investeringer og ressourcer, etc. Disse administrative driftsfunktioner er ikke altid lige ledernes kop te.

Det administrative arbejde opfattes ofte som noget, der blot skal overstås som et nødvendigt, men principielt uinteressant onde. Det er en foragtet og belastende plage, der stjæler tid fra kerneydelsen og det egentlige formål med ledelsesjobbet: nemlig ”at sikre glade og tilfredse børn, forældre og personale”, som flere af lederne nævner. Derfor er det også en kilde til frustration for de fleste adspurgte ledere, at de administrative opgaver er vokset betydeligt i omfang efter omstruktureringen. Den fortælling lederne fortæller er, at de mødes med mængder af krav; budgetkrav, krav om besparelser med deraf følgende reduceret bemanning, krav om intensivning af kvalitetsstyring og målbare resultater af det pædagogiske arbejde. Dertil kommer en stigende arbejdsomfang omkring nye ’projekter’; f.eks. ny MED-struktur, lønsumsstyring og værdigrundlag. For ikke at nævne det omfattende projekt selve sammenlægningen og omstruktureringen har været. Nogle af lederne oplever, at med den voksende arbejdsomfang mindskes følelsen af kontrol over og indflydelse på eget arbejde. Tiden til de almindelige daglige lederfunktioner, såsom udvikling af det pædagogiske arbejde, kontakt til børn, forældre og personale bliver væsentligt formindsket.

Politikerne og de administrative ledere i regionskommunen er bekendte med problemet. Se følgende udtalelser:

- ”Vi har pålagt lederne en administrativ opgave, som nogle af dem ikke har haft før. Og det har været uendelig svært for dem.” (Regionsborgmester).
- Hvis man aldrig har prøvet det før, kan det jo virke meget besværligt. Der kan jo sidde ledere, der siger ’administration’.... hvorfor skal jeg lave det!? Jeg har ikke søgt denne her stilling, fordi jeg vil administrere, jeg har søgt den, fordi jeg interesserer mig for pædagogik og børneudvikling. Hvorfor skal jeg sidde og bekymre mig om, hvordan man konterer den her vaskebalje!” (Politiker C).
- ”På meget kort tid kom der en masse nye opgaver til lederne. Og så sidder der en leder, der har interessen for pædagogikken og børnene, og bliver så administrativ leder – og har måske mere end 4-10 overenskomster at skulle forholde sig til. Det er jo fuldstændig uoverskueligt. Lederne blev dybt frustreret, og det kan jeg godt forstå.” (Politiker C).
- ”Virksomhederne er ved at drukne i administration, som de jo netop ikke skulle. En leder, der skal være mere selvstændig, skal selvfølgelig have så mange ledelsesværktøjer som muligt, men det er måske smart, at det ikke er dem, der selv skal bogføre og taste ind...Vi har lavet det mere ineffektivt ved, at ledelsen nu skal bruge al deres tid på overenskomster og bogholderi...Lederne er ved at blive kvalt i al det personaleafdelingen og bogholderiet før gjorde... Det er ineffektivt, så det giver jo ingen mening.” (Politiker A).

- ”Det er faktisk en akilleshæl i vores struktur, at vi fra den ene dag til den anden forventer, at virksomhedslederne skal påtage sig en masse opgaver, som det, i hvert fald i nogle kommuner, ikke har været kutymen, at man har skullet tage sig af...Så der er jo nogle, der vander sig.” (Direktør).

Som det ses af ovenstående citater er der stor selverkendelse at spore blandt politikerne og toplederne. Regionskommunen har således også søgt at ’udbedre skaderne’ ved at løfte nogle af de udlagte administrative opgaver væk fra lederne og tilbage i stabsenhederne og fagsekretariatet. Dette har lettet presset for en del af lederne. Men selve tilbagerulingen af opgaver har ikke været nem. Ifølge en politiker mest af alt fordi man ”var forhippet på at skære modellen meget rent og knivskarp fra starten”, og derfor ikke umiddelbart var villige til at trække kompetence tilbage. Man havde iøvrigt heller ikke mandskab nok tilbage på det centrale niveau til at klare opgaverne. Men da nogle af lederne var tæt på at bukke under for den administrative byrde, ændredes tingene. En leder siger i den forbindelse, at ”det har krævet sin tid og sin kamp førend de har indset det. Men jeg synes da, vi har mødtes et eller andet sted.” (Virksomhedsleder D).

Helt løst sig har det imidlertid ikke. En anden leder understreger, at ”der er stadig noget uafklarethed omkring hvor hvad skal ligge. Skal det ligge ude hos os eller skal det ligge i stabene?” (Virksomhedsleder E). Uafklaretheden kan skyldes et centralt niveau, der stadig skal vænne sig til at afgive kompetencer og føre ’beskedenhedens politik’. Det kan også skyldes det decentrale niveau, hvor nogle af lederne ej heller ønsker at afgive den nytildelte magt og kompetence. Herom har direktøren i al fald denne oplevelse: ”Lederne melder tilbage, at der er øget arbejdspress og mængde, men hvis man går ind og spørger ”hvad skal vi tage fra jer?” så er de faktisk ikke interesseret i at komme af med kompetencen... De kan jo godt lide at have den magt.” (Direktør).

Magt eller ej, det grundlæggende problem ved den tiltagende administrative opgavemængde er, at lederne finder det absurd, at de skal bruge tid på noget, som de ikke er uddannet til og som andre er mere kompetente til at udføre end de selv. Som lederne siger det:

- ”Jeg føler ikke, at jeg har den fornødne kompetence til alle de administrative opgaver – et tre timers kursus gør det ikke. Man kan sige, at en HK’er kunne udføre de samme opgaver på den kvarte tid!...Det havde jo været mere hensigtsmæssigt, at vi havde en HK’er to gange om ugen til at betale regninger osv...Jeg er ikke særlig effektiv, når jeg sidder ved computeren...Det er jo vanvittigt! Sådan bruger jeg uhensigtsmæssigt meget tid på nogle ting, som jeg ikke kan lide.” (Virksomhedsleder B).
- ”Bagsiden er, at vi har fået lagt nogle tunge administrative opgaver ud, som vi ikke er uddannet til. Man kan ikke sende folk på tre-timers kursus i lønsumsstyring, som en HK’er har brugt tre år om at lære. Det har været bagsiden: Man har smidt for meget ud, uden at have uddannet folk til det.” (Virksomhedsleder G).

Konsekvensen af at flytte kompetencen en passus længere ud i systemet er altså, at virksomhedslederne er nødsaget til at tage sig af opgaver, de egentlig ikke har den fornødne viden til. Paradoksalt nok, når man f.eks. ser på denne udtalelse fra regionsborgmesteren: ”I det effektive ligger, at man udnytter de folk, som har viden optimalt – folk skal lave det, de

er uddannet til...at de ikke bruger tid til mere amatør-mæssigt at håndtere det.” (Regionsborgmester).

Det er dog ikke kun et spørgsmål om manglende viden. Lederne peger også på et ressourceproblem og på manglende udnyttelse af de eksisterende ressourcer. En leder giver denne beskrivelse af situationen:

”Det generelle problem er, at opgaverne er blevet lagt herud, men der er ikke fuldt ressourcer med. Og der er de samme mennesker ansat i stabene, men jeg laver så det de skal: Når jeg har bogført mine regninger sendes de videre til gennemsyn, når jeg laver løn sendes det videre, jeg laver alle ansættelsesbrevene, hvad de gjorde for mig før, men jeg skal stadigvæk sende dem videre til dem. Der sidder jo mennesker, der har bedre forstand på de ting – og det handler om at finde ud af hvordan kommer de tættere på os. Man kan godt organisere det helt anderledes.” (Virksomhedsleder E).

Iøvrigt peger lederne på det generelle problem, der er i, at de nye ledelsesopgaver kræver tid og ressourcer, som de ikke har. Som en leder siger: ”Der er jo en tradition for, at man som leder og pædagog er en meget stor del af tiden i institutionen, hos børnene. Og det giver et problem, for i og med at der er lagt alle de her opgaver ud, så er der jo ikke tilført timer. Så som leder har du ikke defineret nogle timer til ledelse. Det er et af de skismaer, der har været.” (Virksomhedsleder G). Skismaet giver sig paradoksal nok udslag i en følelse af manglende anerkendelse af ledelsesopgaven fra regionskommunens side. En leder udtrykker det på denne måde: ”Jeg mangler anerkendelse i forhold til tid til ledelse. Udover at jeg har alle mine administrative opgaver, så skal jeg altså også fungere på gulvet – det er jeg nødt til, fordi der er skåret i normeringen...Jeg ville gerne, at de sagde, at ’fordi jeres virkelighed er sådan, så bliver I nødt til at have nogle ressourcer, der kunne kompensere for at I skal sidde så meget herinde på kontoret’. Men det siger de ikke.” (Virksomhedsleder F).

I relation til ressourceproblemet peger lederne på, at et af de største problemer er, at lederen er medregnet i den enkelte institutions personalenormering. Det gør det vanskeligt at nå det hele – og det virker paradoksal, når regionskommunen samtidig understreger vigtigheden af, at de pædagogiske ledere bliver professionelle ledere.

Hvis lederne reelt fik tid til ledelse er det dog ikke ensbetydende med, at lederne ville være ledere i administrativ forstand. Som en leder siger: ”En af mine kæpheste er at få politikerne til at forstå, at lederjobbet skal trækkes ud af normeringen. Ikke for at lederen skal trække sig væk. Tværtimod! Men for at lederen kan nærme sig det, man skal: Det faglige og det personalemæssige.” (Virksomhedsleder G). Ledelse handler for størstedelen af lederne om den faglige og personalerelaterede ledelsesopgave. Og her kan anes et vist skisma i forhold til regionskommunens ledelsesforventninger. Det kan ses ud af følgende lederudtalelse:

”God ledelse er, at jeg har et utrolig stort kendskab til min personalegruppe og børnene. Det er mit primære arbejde. Mit sekundære arbejde er alt det andet. Og dén kan være svær nogle gange! Hvis du spørger en fra fagsekretariatet eller en politiker, så vil de sikkert ikke kunne lide den prioritering, men jeg tror heller ikke, at de er klar over, hvordan tingene hænger sammen i forhold til de timer vi har. De tror jo, at jeg sidder inde på et kontor hele dagen, de kan jo ikke forstå, at jeg har fingrene nede i bolledejen en gang imellem også... Det er irriterende at forståelsen for vores

virkelighed mangler. Det lyder så såre simpelt, at 'nu skal I være virksomhedsledere, og nu skal I kunne varetage de her opgaver, og hvor svært kan det være'. Men vores virkelighed ser ikke sådan ud." (Virksomhedsleder F).

Meldningen fra virksomhedslederne er altså, at de gerne påtager sig ledelseshvervet, men ikke under de foreliggende vilkår. Som en leder siger det: "De forlanger, at man er virksomhedsleder, men så skal de også være med til at skabe muligheden for, at man kan løfte det hverv, man har fået." (Virksomhedsleder D). Der skal timer til, uddannelse til, og der skal forståelse for at det at være leder af en daginstitution implicerer "fingre i bolledejen" og en prioritering af det faglige arbejde. Som samme leder siger, så "afhænger fremtiden af om man kan sikre noget mere pædagogisk ånd og faglighed i institutionerne ved at lade nogle af de administrative ting gå fra sig. Vi har suget næring ud af børnene, vi er stadig i fuld sving med det. Fokus kommer væk fra kerneydelsen og det er farligt," understreger lederen (Virksomhedsleder D). Ledernes ønske går på, at der tildeles ledelsen flere timer således, at børnene ikke bliver "sorteper", og at der tildeles administrativ sekretærbistand således, at lederne har bedre tid til at varetage de primære ledelsesmæssige opgaver.

Opsamlende kan ses, at de øgede administrative ledelsesopgaver giver anledning til nogle dilemmaer. For det første *tidsmæssigt* i forhold til nødvendigheden af at skulle prioritere mellem ledelsesopgaverne versus ønsket om at nå det hele og derved opnå regionskommunens anerkendelse som 'en god professionel leder'. For mange af lederne er det simpelthen ikke muligt at nå alt det, som de føler sig kaldet til eller forpligtet på. Så der opstår således et dilemma mellem stigende opgavekrav og manglende tid til at opfylde dem.

I relation hertil opstår for det andet et *uddannelsesmæssigt* dilemma mellem på den ene side at få uddelegeret nye opgaver, der forudsætter anderledes kvalifikationer og på den anden side ikke i tilstrækkelig grad at blive kvalificeret til at varetage dem. Der opstår et videnskabeligt efterslæb. Kompetenceudviklingen står ikke mål med den uddelegerede kompetence. Som en tillidsrepræsentant iagttager: "På den ledelsesmæssige og administrative side, hænger det jo overhovedet ikke sammen, i og med at man har glemt, eller ikke helt har nået at uddanne lederne til alle disse nye opgaver, som de skal varetage." (BUPL TR A). Regionskommunen er dog ved at komme efter det, idet samtlige ledere gennemgår en lederuddannelse, der kvalificerer lederne til den nye lederrolle. En leder siger i den forbindelse at: "Vi får løbende mulighed for at uddanne os – og det er de blevet mere opmærksomme på at der skal være, ellers falder vi bagom dansen. Det forlanges af os, at det skal vi." (Virksomhedsleder D).

De administrative ledelsesopgaver medfører for det tredje et *sagsmæssigt* dilemma i forhold til kravet om faglighed versus kravet om teknisk-økonomisk opgavevaretagelse. Vi ser her en tendens til sammenstød mellem, hvad regionskommunen betoner, og hvad virksomhedslederne lægger vægt på. Et sammenstød mellem et bureaukratisk embedsværk, der betoner de administrativ-økonomiske aspekter og en fag-bureaukratisk professionsstand, der lægger vægten på den pædagog-faglige indsats. For regionskommunen handler det her om, at "Virksomhedslederne skal have større forståelse for økonomi, og forstå at det er en fordel for dem", som regionsborgmesteren siger. For lederne handler det i sidste ende om at hindre, at den økonomiske bevidsthed kammer over i en økonomisk besættelse, hvor der går

tal og beregninger i det hele. Alt i alt handler det om at balancere mellem økonomisk rentabilitet og faglig bæredygtighed, mellem at overholde et budget og skabe et godt 'produkt'.

I forlængelse heraf ses for det fjerde et *socialt* dilemma i forhold til hensynet til personalet versus hensynet til forvaltningen. Her går udfordringen ud på, at lederen må balancere på et knivsæg og undgå at falde i enten topledelseskløften eller medarbejderkløften. Lederen må således på den ene side undgå en total symbiotisk tilknytning til institutionen, den konkrete faglighed og kollegialiteten med personalet. Det er ikke længere legitimt for en leder at være sine medarbejders kollega, sektor-advokaten eller institutions-chauvinisten. På den anden side kan lederen ej heller ensidigt orientere sig mod topledelsens værdier og nye ledelsesteknologier. Det ville være illegitimt overfor personalet og fagligheden. Udelukkende at være bureaukratiets mand eller kvinde er upassende. En leder vælger med andre ord ikke side. En leder balancerer. Det lader til at være ræsonnementet og udfordringen i regionskommunens nye styreform.

Kollega kontra arbejdsgiver

Den nye styre- og ledelsesform appellerer til, at virksomhedslederne mere og mere indtager rollen som lokal arbejdsgiver for det ansatte personale. Det er lederne, der kan hyre og fyre. Det er dem, der afholder ansættelses- og fratrædelsessamtaler, dem, der samtaler med medarbejderne om udvikling og om løn. De besidder en arbejdsgivers ledelsesret på væsentlige områder. Og denne ledelsesret forventes de at tage på sig. Det betyder, at de må differentiere sig fra medarbejderne. Som regionsborgmesteren kort udtrykker det: "Virksomhedsledelserne bliver i højere grad ledere fremfor ophøjede tillidsrepræsentanter!" (Regionsborgmester). Lederen ses således ikke blot en repræsentativ del af medarbejdergruppen, men har et reelt personaleledelses- og arbejdsgiveransvar. Den gamle tradition med kollegialitet og kollektiv ledelse indenfor børne- og ungeområdet må forlades. Lederen kan ikke optræde som en kollega, der indgår i en symbiose med medarbejderne, og derfor ikke tør markere en forskel. Som det lyder fra fagsekretariatet: "De steder, hvor der er en dårlig leder, det er de steder, hvor personalet ligner lederen fuldstændigt og omvendt." (Fagsekretariat A). Med kravet om professionalisering af ledelsesfunktionen må lederne træde i karakter som personaleledere, der er mere leder end personale. Den ledelsesmæssige berøringsangst må kommes til livs. Lighedsidealet må ikke stå i vejen for ledelsesidealet. Det er logikken i regionskommunens ledelsesforestilling.

Denne ledelsesforestilling kan være vanskelig at efterkomme for nogle ledere. Som direktøren siger: "På daginstitutionsområdet har lederne mere været vant til at være en slags personalerepræsentanter og ikke så meget leder, og der er da nogen af dem, der har skulle vænne sig til deres nye rolle." (Direktør). En del af lederne medgiver dette, og oplever at der bliver en større afstand mellem dem og medarbejderne. Relationen bliver en anden. Fagsekretariatet forklarer skiftet på den her måde:

"Skellet mellem leder og medarbejder bliver måske større, for lederne går jo ind og bliver ansvarlige og arbejdsgivere på en helt anden måde. Dvs. alt det administrative og den her pose penge, som kan rykkes rundt med, det ligger jo hos dem nu. Og i og med at de skal gå ind i fagrådet

og selv være med til at træffe beslutninger om fx besparelser, så kan de jo ikke gå tilbage til deres medarbejdere og sige, at det bare er dem på fagsekretariatet, der er dumme. De bliver jo nødt til at stå til ansvar nu.” (Fagsekretariat B).

Lederne er pludselig sammen med lederne, ikke med medarbejderne.

Og dog. Der er stadig en del ledere, der søger at opretholde en vis kollegialitet med medarbejdergruppen. Som en BUPL repræsentant siger det: ”Der er jo tradition for et kollegialt lederskab indenfor vores område. Når lederne pludselig skal til at være professionelle ledere, hvor alt er overladt til dem, kan det være svært at få medarbejderne med i beslutningerne. Så lederne søger både at være ledere med stort L, men samtidig indgå i et kollegialt lederskab, som før i tiden.” (BUPL repræsentant). Lederne smider således ikke al traditionelt arvegods over bord, men søger mellemvejen mellem den kollektive og den professionelle ledelsesform, mellem nærheden og distancen.

Der kan argumenteres for, at den nye relation og grænsedragning mellem leder og medarbejder sker for at få mere fokus på lederen og ledelse som selvstændig og generel størrelse, men også for at få rettet en øget opmærksomhed mod medarbejderne som såkaldte ’strategiske ressourcer’ for virksomheden, der kan udvikles, ledes og selvledes. Det sker ganske enkelt for at få en genstand for personaleledelsen. Det er tydeligt, at netop ledelsen af personalet fylder meget hos de adspurgte ledere. Som en leder siger: ”Det vigtige er, at man er en god personaleleder, man skal være en dynamo, være en drivkraft og kunne trække de stærke sider frem i folk... og opkvalificere dem på det pædagogiske felt... Hvis du vedligeholder dit hus og dit personale, så synker din båd ikke så hurtigt.” (Virksomhedsleder D).

Personaleledelse handler selvsagt også om involvering og information. I den nye struktur peger samtlige adspurgte på, at ledernes formidlingsopgave til medarbejderne er blevet væsentlig større. Strukturen er som sådan en styrkelse af ledelsessiden, og det er som oftest lederne, der har lettest adgang til information. Som en leder pointerer:

”De fleste medarbejdere har jo kun mulighed for at orientere sig indenfor deres lille virksomheds område – og det gør dem utrolig afhængige af, at lederen informerer ordentligt. Så kommunikationssystemet i det hele taget er blevet meget mere vigtigt og træder meget mere i karakter nu...Der sker så mange ting, og man skal informere om så meget – og hvis man ikke får orienteret og informeret sit personale – hvis man som leder kører ene-ræs og styrer det hele – så er personalet slet ikke med. Så får de ingen indflydelse. Og så kan lederen sidde nok så smukt på sin pind, men det hjælper altså ikke noget...” (Virksomhedsleder D).

Som ovenstående citat viser er kommunikation og indflydelse nøgleord i personaleledelsen. I det hele taget er der med den nye organisationsstruktur kommet fokus på hvordan medarbejderindflydelsen kan sikres bedre.

Lederstyring kontra medindflydelse

Som det forlyder af regionskommunens vision er ”regionskommunens arbejdspladser præget af medbestemmelse og medindflydelse.” Til indfrielse af denne vision er der udarbejdet en MED-rammeaftale (vedtaget ultimo august 2003), der jf. formålsparagraffen skal ”skabe grundlag for forbedring og udvikling af samarbejdet mellem ledelse og medarbejdere [og] sikre, at alle medarbejdere...har mulighed for medindflydelse og medbestemmelse på egne arbejdsforhold og på rammerne for arbejdet.” (BRK 2003b:6). Medindflydelsen og medbestemmelsen har til formål:

- ”at sikre...en gensidig respekt, åbenhed og tillid i forhold til den enkeltes funktion i organisationen for derved at styrke den enkeltes engagement, ansvarsfølelse og arbejdsglæde”
- ”at sikre...mulighed og grundlag for udvikling såvel organisatorisk som for den enkelte medarbejder”
- og ”at sikre...god service og effektiv opgaveløsning.” (BRK 2003b:6).

Som ovenstående viser tillægges medindflydelsen og medbestemmelsen en ganske afgørende betydning for regionskommunens daglige drift og fortsatte udvikling. Det må derfor være i alles interesse, at MED-systemet fungerer så optimalt som muligt. Gør det så det? Hvis man spørger sig for i regionskommunen er det umiddelbare svar: ”Nej, ikke helt endnu, men det kommer det til”. Den tilbageholdende tilfredshed skyldes flere ting.

1. For det første tidspunktet for indførelsen af det nye MED-system, der netop sker på samme tidspunkt som alle de øvrige reformer; kommunesammenlægningen, den interne omstrukturering, den nye styreform, etc., hvorfor såvel ledere som medarbejdere kan synes for forandringsmættede til at indoptage endnu et nyt tiltag.

2. For det andet selve strukturen i det nye MED-system, der følger den generelle organisationsstruktur og således består af to niveauer; et fælles centralt hovedudvalg gældende for hele regionskommunen og diverse decentrale lokaludvalg i de enkelte virksomheder.⁶ Denne to-delte struktur kan give anledning til selvsamme problemer, som organisationsstrukturen; efterspørgsel efter et manglende mellemniveau, koordiningsvanskeligheder, uafklarethed om ansvarsplacering samt problemer med medarbejdernes mulighed for tværgående indflydelse. MED-systemet møder derfor skepsis fra flere sider:

- ”Vi ser klart, at medarbejderne ikke har et forum på tværs. Den struktur, der er ridset op, der mangler et led. Et medarbejder-led, hvor man har noget indflydelse...Alt det, der kommer til at ske og som hele tiden sker, besparelser osv. Det er der ingen medarbejder, der får indflydelse på, andet i deres egen institution...Medarbejderne har ingen mulighed for sammen, på tværs at

⁶ Hovedudvalget er det øverste MED-udvalg. Medarbejderrepræsentanterne vælges blandt valgte tillidsrepræsentanter fra hovedorganisationerne (LO fire medl., FTF tre medl., AC to medl.). Hovedudvalget samles mindst fire gange årligt. De lokale MED-udvalg sammensættes af ikke mindre end to medarbejderrepræsentanter. Udvalgets størrelse skal afspejle den respektive virksomheds størrelse. Der foreligger valgfrihed i forhold til valg af en- eller tostrengt struktur. [Info: Ved enstrengt forstås, at opgaver vedr. arbejds-, personale-, samarbejds- og arbejdsmiljøforhold foregår i samme udvalg. Ved tostrengt forstås, at opgaver vedr. arbejdsmiljøforhold skilles ud og behandles i et selvstændigt sikkerhedsudvalg]. Udover de to faste MED-udvalgsniveauer, giver MED-aftalen mulighed for etablering af ad-hoc udvalg på tværs af virksomhederne i forbindelse med f.eks. omstilling og omstrukturering. (BRK 2003).

kommentere noget som helst... man har ikke givet medarbejderne et rum, hvor de kan gøre det sammen..." (BUPL repræsentant).

- "Medarbejderne er frustrerede, og de er nu begyndt at læne sig tilbage og bare at passe deres arbejde – tidligere var de meget engagerede, men det er en katastrofe, så lidt de er blevet draget ind...Formelt bliver der lavet de personalehøringer, man skal, men reelt har medarbejderne ikke været inddraget...MED-systemet er så topstyret. Den almindelige medarbejder oplever sig ikke hørt." (Politiker A).
- "MED-systemet er slet ikke færdigt – jeg tror på det kommer til at fungere. Men i starten var det dybt frustrerende, og svært at se hvordan det skulle kunne komme til at fungere. Jeg er stadig i den grad i tvivl om, om medarbejderne vil blive hørt godt nok. Jeg synes, at lederne har fået utrolig meget gennemslagskraft. Det er lederne, der bliver trukket ud meget af tiden." (Virksomhedsleder D).
- "Den her struktur er lidt ledelsestung – den vægter lederne meget...Hvordan man som medarbejder skal komme ind og få indflydelse, har været meget udklart... Medarbejderne har været skubbet lidt ud på et sidespor...Det er først nu, der begynder at tegne sig et billede." (Virksomhedsleder E).
- "Mange medarbejdere har haft opfattelse af, at man ikke kunne komme igennem med sine synspunkter, og man ikke rigtig er blevet hørt...Afstanden mellem top og bund er blevet større...Og man kan spørge: "Hvorfor kan vi aldrig diskutere tingene, men altid kun protestere eller forsvare os efter beslutningerne er taget!" (BUPL TR A).

Der rettes således en ret markant kritik af MED-systemet sådan som det indtil videre har fungeret i regionskommunen: Det er topstyret og medarbejderne har ingen reel mulighed for at øve indflydelse – i al fald ikke i forhold til tværgående hensyn og beslutninger. Som løsning på problemet anbefaler nogle ledere samt repræsentanter fra BUPL, at medarbejderne burde have et råd, der går på tværs af de respektive virksomheder indenfor området – "de har brug for at komme ud og møde ligestillede kollegaer og opleve hvordan man gør det andre steder", som en leder siger det (Virksomhedsleder E). Anbefalingen går derfor på at etablere et TR-råd eller medarbejderråd på samme måde som lederne har fagrådet. Med etableringen af det eksisterende fagråd er det udelukkende ledernes tværgående koordinationsbehov, der er tilgodeset – ikke medarbejdernes, forlyder det fra den kant.

Andre ledere har dog en vis tilbageholdenhed med hensyn til forslaget – som en siger: "Man kunne måske lave et MED på mellemniveauet, men igen så suger vi kræfterne ud af de børn, der skal passes med al den mødeaktivitet. Jo mindre tid har vi til den faglighed, vi er her for. Man kan altid prøve at gardere sig og gardere sig, men jeg tror faktisk, at med den MED struktur vi har nu, så bliver der bedre end før. Det gør, at vi arbejder sammen, føler ansvar, føler ejerskab." (Virksomhedsleder D).

Lad os håbe lederen får ret. Men alt andet lige er der visse indikationer på, at implementeringen af MED-systemet i regionskommunen har visse opstartsvanskeligheder ved at leve op til den formulerede MED-aftales budskab om, at:

- ”Medarbejderne skal have mulighed for at matche ledelseskompetencen (jf. § 3, stk.1,bmk., s. 8).
- ”En bærende værdi i regionskommunen er inddragelse af medarbejderne i beslutningsprocesserne.” (jf. forord, s. 2).
- Og ”Udvalgene bør sammensættes...således at alle relevante synspunkter kan komme frem.” (jf. §3, stk.9, bmk., s. 10).

Identitets-skizofreni og et par udveje

Ovenstående skitsering af nogle af de dilemmaer lederne i Bornholms regionskommune befinder sig i; institutionsbestyrer kontra virksomhedsleder, pædagogisk leder kontra professionel leder, administrator kontra leder, kollega kontra arbejdsgiver – peger på et ganske udfordrende ledelsesmæssigt terræn. Et terræn, hvor noget er forbudt, andet påbudt, hvor noget er in andet out. Der er en særlig form for skelsætning mellem fortid og fremtid, hvor institutionsbestyreren, den pædagog-faglige leder, administratoren og kollegaen alle er lederfigurer, der hører fortiden til. En fremtidsorienteret leder er ikke embedsmanden, der neutralt og loyalt blot agerer marionetdukke og udfører, hvad andre har besluttet, ikke fagbureaukraten, der udelukkende placerer sin identitet i den faglige profession – det er ikke bogholderen, der i bureaukratiets navn administrere sin tid væk – og det er ikke kollegaen, der istemmer personalet og rygklapper for et godt ord.

Alle disse figurer er ikke betegnende for en moderne leder. Ideelt set i hvert fald. Men det er ikke desto mindre alt det som ledelse ikke forventes at være, at ledelse også er. Ovenstående analyse har vist, at der stadig er en del ledere, der befinder sig uden for idealbilledet. Og deraf opstår dilemmaet – fordi hvordan kan man være begge steder på én gang, eller hvordan kan man befinde sig et af stederne uden samtidig kontinuerligt at skulle orientere sig mod det andet, og måske lade sig tyngde af dårlig samvittighed, hvis man afviger fra idealet? Hvordan lærer man, og ikke mindst aflærer man de måder, hvorpå man tidligere har været vant til at bedrive ledelse? Det er som om, at lederne står i et vadested – et mellemrum – mellem to forskellige lederidentiteter – en såkaldt gammel og forældet versus en ny og moderne.

Umiddelbart kan der være to veje ud af denne identitets-skizofreni: *Autonomi og polyfoni*. Den første udvej, autonomiens vej, handler om, at lederne kan tage det på sig selv at definere, hvad ledelse er. På trods af et såkaldt eksternt forventningspres, kan lederne selv gøre en forskel ved at tage tæten, og selv komme på banen med, hvad der for dem er ledelse. I en polycentrisk institutionel orden er der ikke noget sted, hvorfra det kan bestemmes hvad god ledelse er – bestemmelsen er lokal. Selv de tidligere så autoritative centre og diskursinstitutioner som Finansministeriet og Kommunernes Landsforening erkender dette. Det er ikke op til dem at udstikke en central manual for god ledelse – det må lederne (og medarbejderne) selv finde ud af ’derude’. Så at tage definitionsmagten og selv søge at tildele ledelsesbegrebet mening afhængig af den lokale og situationelle kontekst kan være en vej ud af dilemmaerne. Ledelsesrollen er i dette lys så at sige at give sig selv rollen. Den selvskabte ledelse er vejen ud af den paradoksale ledelse.

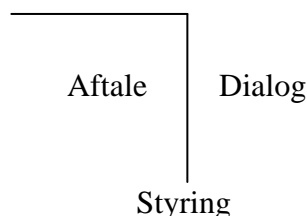
En anden udvej er polyfoniens vej, der handler om at erkende, at ledelse *er* at være i dilemmasituationer – ledelse er så at sige en paradoksal operation, hvor man på én gang er alle steder. Det er ikke et enten-eller, men et både-og. Man må være 'flerstemmet', kunne påtage sig både en faglig ledelsesfunktion, en administrativ ledelsesfunktion, en strategisk ledelsesfunktion og en personaleledelsesfunktion. Som vi lige har set, har hver funktion sine udfordringer, men den helt store udfordring ligger i at kunne jonglere med alle opgaverne. Man må ikke overgøre en frem for en anden – man kan ikke tage bolig i en af dem uden at tabe de andre af syne.

Med ovenstående analyse af styreformens konsekvenser for ledelse har vi opstillet de dilemmaer og affødte udfordringer, der er for de decentrale ledere. Nu skifter vi blik og tager vi fat på den teknologi, som den nye styreform indsætter til styring af kommunikationen mellem den centrale styring og den decentrale ledelse.

Styreformens teknologi: Aftale/dialog

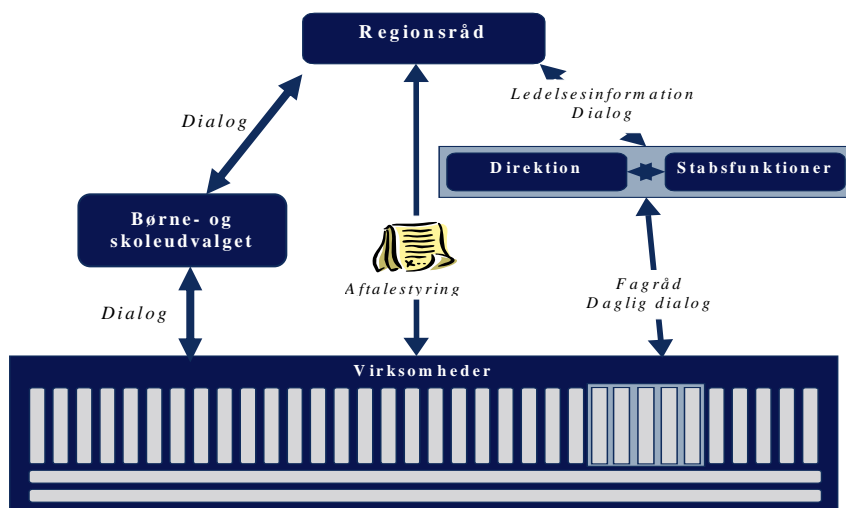
Regionskommunens koncept om 'central styring – decentral ledelse, fordrer et redskab hvori kommunikationen mellem det centrale og det decentrale niveau kan foregå. Her benytter regionskommunen sig af to forskellige former for styringsredskaber eller styringsteknologier; aftalestyring og dialogstyring. Abstrakt kan man således sige, at den ledeforskel regionskommunen tænker styring igennem, er forskellen aftale/dialog. Det betyder, at styringskommunikationen enten benytter sig af aftalen eller dialogen. De to styringsteknologier har to forskellige formål. Aftalen har beslutningens karakter og har til formål at dokumentere betingelserne omkring den aftalte ydelse mellem regionsrådet som bestiller og virksomheden som udfører. Dialogen har interaktionens karakter, og har til formål at kommunikere og udveksle synspunkter mellem BUM-modellers tre parter; bestillerne, udførerne og modtagerne. Dialogen skal sammen med aftalen gøre organisationen i stand til at træffe beslutninger mere effektivt og professionelt, således at både politikere og virksomhedsledere kan agere optimalt indenfor deres respektive rolle som hhv. bestiller og udfører. Det er intentionen i regionskommunen.

Tilsammen skaber aftalen og dialogen den styringsmæssige helhed – styring forstås mao. som enheden af forskellen aftale/dialog. Dette kan illustreres på denne måde:



For at få et greb om styringen i regionskommunen iagttager vi i det følgende hver side af forskellen.

Men først denne oversigtsfigur over styringskommunikationen – som den illustreres af regionsborgmesteren (Thors 2003):



Aftalestyring

Som kommunikations- og styringsredskab vælger regionskommunen, i tråd med tiden, at benytte sig af kontraktstyring, der på Bornholm får betegnelsen 'aftalestyring'. Aftalestyringen har til opgave at forene styreformens krav om politisk styring og effektiv drift. Med aftalen i hånden kan det afgrænses, hvad der er politisk, og hvad som er drift, samtidig med at der i aftalen kan opstilles spilleregler for styringen. Aftalen er således den, der sætter grænsen politik/drift og som kobler de to sider sammen. Aftalen fungerer som bindeleddet mellem de to beslutningsniveauer; regionsrådet og virksomhederne.

Aftalen har til formål at sikre en mere præcis sammenhæng mellem ressourcer, indhold og resultater. Det er et forsøg på at sikre en bedre ressourceudnyttelse og derved øge produktiviteten – og et forsøg på at sikre en bedre målopfyldelse og således øge effektiviteten. Der er med aftalestyringen ikke blot tale om en mål- og rammestyring, der fokuserer på inputtet; på målene, rammerne og ressourcerne. Og ej heller blot en resultatstyring, der fokuserer på outputtet; på det tilsigtede udfald. En aftale- eller kontraktstyring er en styring af både input og output. Selve 'produktionsprocessen' mellem input og output er virksomhedens domæne, men for at denne ikke fremstår som en 'black-box', er processen rammesat af aftalen. Aftalen sætter rammen for hvordan virksomhedslederne kan agere.

Ifølge regionskommunen er det primære formål med aftalen er, at "synliggøre og præcisere serviceniveau, økonomi, roller, opgaver og ansvar samt råderum" – og herudfra "danne baggrund for dialog mellem Regionsrådet, fagudvalg, virksomhed og brugere." (BRK 2003a). Sådan som regionskommunen har designet aftalen, angår den både indhold og økonomi. Sigtet er at skabe en større synlighed og gennemsikuelighed i opgaveløsningen og en mere entydig sammenhæng mellem resultater og økonomi. I aftalen skal det præciseres, at virksomheden leverer en nærmere defineret ydelse i en given mængde til en fastsat kvalitet, og ydelsen skal svare til den tildelte bevilling. Konkret består aftalen af tre hovedelementer;

1. *Ydelsesbeskrivelse*, hvori det skitseres hvilken ydelse, der er tale om, hvilket langsigtet formål den skal tjene, hvilket konkret resultat den skaber, hvilke succeskriterier der er for ydelsen, hvilke metoder, der anvendes, hvor mange materielle og personelle ressourcer, der bruges samt overvejelser om opfølgning og evaluering af indsatsen.
2. *Rammebeskrivelse*, hvori budgettet og den økonomiske ramme oplyses med henblik på at sikre en entydig sammenhæng mellem mål og økonomi.
3. *Spilleregler*, hvori de generelle regler og overordnede retningslinier præciseres; bl.a. økonomiske principper om én samlet ramme, om overførselsadgang, om indtægtsdækket virksomhed og binding af midler – personalerelaterede regler om ansættelser/afskedigelser og forhandlingsret – samt administrative forordninger om centrale støttefunktioner, placering af lønadministration og bogføring etc.

De aftaler der indtil videre er udarbejdet, er dog ikke i nærheden af dette opstillede ideal. Regionskommunen påbegyndte i 2003 aftalestyringen med såkaldte 1. generationsaftaler, der påtænkes at blive til 2. generationsaftaler ved udgangen af 2005. Aftalestyringen er derfor først i sin beskedne vorden og lider af visse opstartsvanskeligheder. Aftalestyringen er således blevet mødt med nogen kritik. På listeform ser kritikken sådan ud:

- *Aftalemodellen er uden aftaler!*

Der er rejst en kritik om, at aftalerne er al for overordnede og generelle. Som en leder siger: "Der står jo ikke særligt meget i aftalen...Den er meget overordnet...den er så generel, at den jo stort set passer på alle virksomheder!" (Virksomhedsleder B). Fra fagsekretariatet lyder samme meldning: "Kontraktstyringen er meget luftig. Der er mange ord og beskrivelser, men der mangler en præcisering." (Fagsekretariat C). Kritikken går her også på, at aftalerne reelt ikke i første omgang blev forhandlet som individuelle aftaler mellem regionsråd og virksomhed. Der blev af direktør og fagsekretariat udarbejdet en standardaftale – som BUPL udtrykker det – "en fælles skabelon, der gælder for næsten alle. Aftalen bliver lavet over en meget enkel skabelon, for ellers mener man, at det bliver for uoverskueligt." (BUPL repræsentant). Aftalernes standardisering betyder, at den reelt ikke får karakter af en virksomhedstilpasset aftale. Aftalen ses intentionelt som afgørende for virksomhedernes handlerum, men reelt fremstår den som værende så bred, at den beslutningsmæssigt er utilstrækkelig.

- *Økonomisk styring, uden faglighed!*

Aftalerne er desuden blevet kritiserede for primært at centrere sig om opstillingen af de økonomiske rammer og angivelsen af de generelle økonomiske og administrative spilleregler. Det pædagog-faglige indhold har været så som så. Som også regionsborgmesteren beskriver det: "Vi indgår en aftale med virksomhederne, fra budgetlægning til budgetlægning...det der skal udføres, det er det og det, og I har fået den og den økonomi'. Sådan er det." (Regionsborgmester). BUPL har her denne kommentar: "Det er faktisk rent økonomisk styring...der er ikke andet i de aftaler. Vi har ikke set noget fagligt i det indhold." (BUPL repræsentant). Flere af virksomhedslederne peger i den forbindelse på politikernes manglende evne til at opstille en politik på børneområdet. Som en leder siger: "Jeg fatter ikke, at man er gået i gang med det her projekt uden at have en forkromet børnepolitik. Der er kun lige en halv side med floskler, der er ikke nogle målsætninger eller noget som helst, det synes jeg er helt galimatias!" (Virksomhedsleder A).

En BUPL tillidsrepræsentant har samme iagttagelse: ”Det med faglig bæredygtighed, det er noget af det, man mangler i forhold til den overordnede politik på børnepasningsområdet. Der er ikke noget tegn på, at vi har nogle børn, vi skal passe på bedst mulig måde. Man snakker kun om økonomi.” (BUPL TR A). En leder er enig, men erkender samtidig, at det i forbindelse med udarbejdelsen af aftalerne er ledernes eget ansvar at sikre fagligheden i dem. Hun siger: ”Det er klart, når du sidder som politiker, så handler alt om økonomi, men så er det vores opgave at putte faglighed ind i aftalerne.” (Virksomhedsleder G). Hvorom alting er, så er det via aftalen, at der træffes beslutninger i regionskommunen, og når aftalen centrerer om det økonomiske, så åbner den kun for beslutninger af økonomisk karakter. Alt andet bliver det ikke muligt at beslutte om. Derved vanskeliggøres idealet om en aftale, der ikke blot skulle kommunikere økonomi, men også fagligt indhold. Ikke blot effektivitet, men også kvalitet. Der efterlades på den vis et beslutningsmæssigt tomrum om fagligheden. Et tomrum, der så i praksis udfyldes af dialogen (jf. kapitel 3).

- *Overfladiske ydelsesbeskrivelser!*

Fagligheden burde kunne sikres gennem aftalens ydelsesbeskrivelser. Men disse er blevet kritiseret for at være for reducerede størrelser af en mere kompleks opgavevaretagelse. Som en leder siger: ”Ydelsesbeskrivelserne er meget overfladiske – det giver ikke den fulde indsigt i, hvad man laver i en institution.” (Virksomhedsleder E). Det kan være en vanskelig opgave at præcisere de ydelser, der ønskes udført, og at lave en fulgyldig formel specificering af det output, som faktisk ønskes realiseret. Ydelsesbeskrivelserne får derfor også følgeskab af de mere udførlige virksomhedsplaner, der dog primært anvendes til ’indvortes’ brug – dem har regionsrådet ”ikke nogen interesse i”, som det lyder fra fagsekretariatet. De overfladiske ydelsesbeskrivelser skal selvfølgelig ses i relation til en opstartsfasen, hvor såvel politikere som ledere prøver sig lidt frem. Men de kan også ses i et mere ledelsesstrategisk lys: Det er ikke altid i ledernes interesse at få deres ydelser beskrevet ned til mindste detalje, for så gøres man mere sårbar overfor styring udefra. Som en leder siger det: ”I forhold til ydelsesbeskrivelsen skal man passe på, at man ikke lægger den på et niveau, som man ikke kan leve op til – så fyrer du jo nærmest dig selv – så vi har lagt den på et meget lavt niveau.” (Virksomhedsleder B). Helgradering kan således blive resultatet.

- *Aftalen som bindeled?*

Intentionen om at aftalen binder det politiske niveau sammen med virksomhedsniveauet kan have vanskeligt ved at blive realiseret, hvis det viser sig, at politikerne ikke er med i udarbejdelsen af dem, men udelukkende overlader det til direktøren, og måske end ikke læser dem. Følgende udtalelser viser, at dette kan være tilfældet: ”I teorien er aftalen et forhold mellem regionsråd og virksomhed...Men i praksis er det et forhold mellem direktion og virksomhed.” (Politiker A). ”Alle aftaler kommer forbi i regionsrådet – men jeg har dermed ikke sagt, at alle i regionsrådet har læst dem!” (Direktør). ”Hvis I spurgte regionsrådsmedlemmer, hvor mange kontrakter de har set...Ja, jeg har ikke set en eneste i hvert fald!” (Politiker B). Udtalelserne antyder en vis uoverensstemmelse mellem intention og realitet.

▪ *Årlig ikke-indblanding?*

De indgåede aftaler indgås for et år ad gangen, og intentionen er at der ikke løbende kan ændres i aftalen og gribes ind, hverken fra den ene eller den anden parts side. Som en politiker siger: ”Når først aftalen ligger der, så vil der ikke blive taget flere beslutninger resten af året.” (Politiker A). Regionsborgmesteren pointerer, at: ”Der er ikke nogen løbende myndighedsudøvelse i løbet af året efter aftaleindgåelse. Systemet er i vid udstrækning bygget på en tro på, at uddelegerer man ansvar og kompetence, så håndterer folk det også ansvarsbevidst...Så i princippet, er det sådan, at når der er indgået en aftale, og overholder man den aftale, så er der ikke nogle, der går ind og blander sig...Så længe at virksomheden overholder budgettet og lever op til kvaliteten, så får de ro! (Regionsborgmester). En anden politiker understreger, at: ”Vi kan ikke trække noget tilbage....Det ville jo være det værste, der overhovedet kunne ske i det her system: At politikere går i panik og går ud og skærer i aftalerne. Man kan hverken trække noget tilbage eller give flere penge – de *er* delt ud, så der er ikke flere, når man først har delt ud... Det må også være en tryghed for virksomhederne, at når budgettet er lagt, så er det *det*, man har.” (Politiker C). Direktøren fornemmer denne tryghed: ”Aftalen betyder i teorien, at vi er sikre på, at vi ikke får politisk indblanding i det forløbne år på vores drift og økonomi.” (Direktør). Bemærk at direktøren siger ’i teorien’ – denne antydning af, at tingene måske ikke helt er sådan i praksis, underbygges af følgende udtalelse fra fagsekretariatet: ”Meningen er jo, at man ikke skal kunne gå ind og ændre på tingene i løbet af året, men det vil jeg se, før jeg tror det! Du får aldrig en lokalpolitiker til at sige ’nu skriver vi under på det her papir og så lover jeg, at jeg ikke vil røre ved noget det næste år...De tør ikke, fordi de har budget-ansvaret, og hvis det pludselig ramler på ældreområdet, så bliver de nødt til at have en mulighed for at gå ud og finde x antal millioner på dagpasnings- eller skoleområdet. Jeg nægter at tro, at de vil lade sig binde så meget af de aftaler. Selvom det er det, der er målet, så tror jeg aldrig, det kommer til at fungere på den måde i praksis.” (Fagsekretariat A). Flere af lederne kan skrive under på dette – som en af dem siger: ”Beslutninger kun en gang om året!? Sådan er det jo ikke i virkeligheden... jamen det sker jo hele tiden, at de skærer ind...så der kommer flere af de små beslutninger undervejs.” (Virksomhedsleder B).

▪ *Er aftalen en aftale?*

I relation til ovenstående er der sat spørgsmålstegn ved om aftalen berettiger betegnelsen ’aftale’. Fra BUPLs side findes den misvisende: ”Det er forkert sprog at kalde det en aftale, for den er jo ikke gensidig, for regionsrådet kan uden varsel gå ind og ændre den. Den er ikke gensidig!” (BUPL repræsentant). En leder bakker op: ”Man kan jo godt lave en aftale, men spørgsmålet er jo om den er gensidig. Fordi der er jo stadigvæk en borgmester, der kan gå ind og sige, at nu ophører aftalen. Det kan jeg jo ikke sige. Der er ingen gensidighed i det. Så spørgsmålet er om man kan kalde det en aftale. Den går ikke begge veje.” (Virksomhedsleder E). Regionskommunen har med betegnelsen aftale fremfor kontrakt ville signalere, at der ikke var tale om en juridisk bindende overenskomst. Som direktøren siger: ”Det er ikke en kontrakt – for kontrakter er jo juridisk bindende. Det er kun en aftale mellem parterne. For som en fra regionsrådet til et af vores regionsrådsmøder sagde, så er det bare noget vi leger!” (Direktør).

Leg eller ej, alt i alt tyder det på, at det ikke er så ligetil at få aftalestyringen til at fungere tilfredsstillende. Og når vi holder det in mente, at det faktisk formelt set kun er gennem

aftalen, at beslutninger vedrørende politik og drift kan finde sted – og at det er aftalen, der burde binde de to beslutningsniveauer sammen – så kan de skitserede vanskeligheder med aftalestyringen få konsekvenser for selve styreformens realisering.

Hvis vi til de ovenstående iagttagelser af Bornholms regionskommune, lægger den generelle kritik, der kan fremføres af kontraktstyring, tegnes et endnu mere udfordrende styringsmæssigt billede. Således kan kontraktstyring siges at vanskeliggøre helhedstænkningen og muligheden for tværgående prioritering, fordi der fokuseres på den enkelte virksomheds ydelser og en snæver institutionsspecifik viden. Noget de interviewede i Bornholm også giver udtryk for. I den anden ende af skalaen kan kontraktstyringen betyde en tendens til re-centralisering grundet en udvidet politisk kontrol. Kontraktstyring er alt andet lige et nyt styrings- og kontrolinstrument for den politiske ledelse. Og det kan derved risikere at støde sammen med idealet om decentralisering. Som en Bornholmsk virksomhedsleder har oplevet det: ”I og med, at vi bliver mast ind i en model, kan man godt sige, at vi bliver mere styret, det er lidt mere firkantet end det var før.” (Virksomhedsleder B). I relation til denne centraliseringsproblematik kan endelig peges på, at kontraktstyring betyder stigende formalisering af forvaltningen. Politikernes krav og forventninger til virksomhederne hænger ikke (længere) frit i luften – de skal præciseres i konkrete, målelige resultatkrav og indskrives i kontrakter. Og spørgsmålet er om denne formalisering med tiden kan sætte decentraliseringen over styr og indskrænke det ledelsesmæssige frirum. Og måske på sigt medføre en ny form for detailstyring, hvor hvert hjørne af den enkelte institution er omsat til en målelig enhed. Det er spørgsmål af denne karakter som kontrakt- eller aftalestyringen giver anledning til.

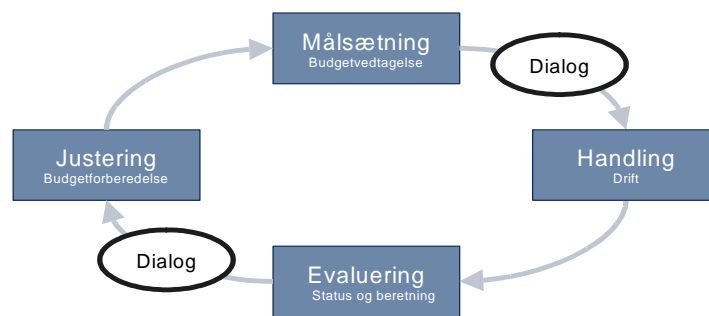
Hvordan så undgå alle disse faldgruber? Svaret er i mange offentlige forvaltninger – og således også i Bornholms regionskommune: Dialog.

Dialogstyring

Dialog anses af de regionskommunale parter som nødvendig under en styringsmodel kendetegnet ved en samtidig central-decentral styring. Politikerne kan ikke som i en traditionel hierarkisk forvaltning legitimt benytte sig af detaljerede instrukser fra oven. Styreformen er funderet på et princip om autonomi, ikke autoritet – dialog fremfor ordrer. Politikerne må dermed gå i dialog med virksomhederne frem for ensidigt at anvende det formelle styringshierarki. Dialog er således grundelementet i selve styreformen. Og dialogen er samtidig det element, der kan reducere styreformens bi-effekt: Fragmenteringen og den manglende helhed. Som en afbalancering af selvstændiggørelsen af de udførende virksomheder opstår netop et behov for helhed og sammenbinding af regionskommunen. Dialogen indsættes derfor som et integrationsmiddel, der via kommunikation kan koble det centrale og decentrale niveau og medvirke til at skabe sammenhæng og helhedstænkning. Det er idealet.

Dialogsystem

Til institutionalisering af dette ideal er der i regionskommunen etableret et formelt dialogsystem, bestående af forskellige dialogformer og dialogfora. Hvad dialogformerne angår opereres der med tre forskellige; ad-hoc dialog, politik dialog og budget dialog. Det er budget-dialogen, der pt. er mest institutionaliseret. Denne dialog er af regionsborgmesteren skitseret som en dialog-cyklus, der afspejler årets gang (Thors 2003):



I denne cyklus indsættes dialogen som det interaktive grundlag for indgåelsen og revideringen af aftaler, og dermed som grundlag for de beslutninger, der træffes mellem det politiske niveau og virksomhedsniveauet i regionskommunen.

Dialogformerne udspilles indenfor nogle forskellige dialogfora. I regionskommunen er der således dialog mellem:

- Politikere (fagudvalg), virksomheder og bestyrelser to gange årligt på såkaldte 'dialogmøder',⁷
- der er påtænkt dialogmøder mellem politikere og virksomhedsledere to gange årligt (nyt tiltag efter tilkendegivet behov for at mødes politikere og ledere uden bestyrelsens og dermed brugernes deltagelse),
- der er dialog mellem direktør/fagsekretariat og virksomhedsledere dels i fagråds-regi, dels via direktørens lederudviklingssamtaler, afholdt første gang i 2004,
- der er dialog mellem de respektive virksomhedsledere formelt gennem fagrådet, og mere uformelt i de distriktopdelte ledernetværk fra tiden før sammenlægningen,
- og endelig findes der i tillæg hertil den dialog, der foregår i de etablerede MED-systemer på hhv. centralt og decentralt niveau (jf. tidligere).

I udviklingen af de nye kommunikations- og dialogformer er der blevet lagt vægt på, at såvel borgere/brugere som ansatte ledere/medarbejdere forbinder regionskommunen med synlighed, tilgængelighed og åbenhed. Det er en eksplicit formuleret vision i regionskommunen, at kommunens virke er "baseret på dialog, åbenhed og indflydelse." I regionskommunen understreges således vigtigheden af dialog på tværs af niveauer og interessefelter; politikere-brugere, politikere-virksomheder, forvaltning-virksomheder, virksomheder-virksomheder, ledere-medarbejdere. Intentionen er, at de forskellige parter, der ikke altid har samme syn på tingene, gøres bekendte med hinandens synspunkter og således bringes til en form for fælles forståelse. Derved kan styringen – ikke nødvendigvis få konsensus-karakter – men om muligt, få kompromisset karakter. Dialogen fungerer på den måde som en integrerende procesteknologi i tilknytning til aftalestyringen, der ikke

⁷ Der skal bemærkes, at politikerne (dvs. regionsrådets 27 medlemmer) ikke længere kan være medlemmer af de respektive virksomheders bestyrelse, som det tidligere ofte var tilfældet. Som led i den nye mere overordnede politiker-rolle, kan de ikke længere via arbejde i bruger- og virksomhedsbestyrelser engagere sig direkte i dialog om konkrete sagsanliggender. En substitut for den direkte involveringsform er istedet de to årlige dialogmøder mellem politikere, bestyrelser og virksomhedsledere.

ensliggør synspunkter, men kobler forskellige virkelighedsbilleder, og derved sikre helhed i opgaveløsningen. Det er idealtypen på regionskommunens dialogmodel.

Dialogen er her for det første et spørgsmål om at skaffe sig viden om 'den anden': Hvad er det daginstitutionerne går og gør? Og hvad er det politikerne vil? Som regionskommunen skriver: "Det primære formål med dialogen er at skabe et forum for udveksling af synspunkter om dels de politiske bevæggrunde/ønsker, dels om virksomhedernes daglighed og ønsker til fremtiden." (BRK 2002). Og videre lyder det: "Dialogen skal sikre, at det politiske niveau har et godt kendskab til hverdagen i regionskommunens virksomheder, og at der er en kontinuerlig dialog om udvikling, mål, indsatsområder og ressourcer." (BRK 2002). For det andet er dialogen også et spørgsmål om at påvirke 'den anden'. Om at flytte den andens holdning i en retning, der er i overensstemmelse med ens egne præferencer og opfattelser. En dialog har karakter af en vis forhandling og overbevisningsseance. Netop dette gør dialogen så vanskelig. At forene forskellige parter med forskellige synspunkter, interesser og virkelighedsopfattelser er en kunst – en umulighedens kunst måske.

Rationalesammenstød

Hvordan tackles det i regionskommunen? Generelt ses, ikke overraskende, at de forskellige parter har forskellige præferencer. På kort formel kan de skitseres således:

- *Politikerne*, dvs. regionsrådet, tænker mest i styring og ud fra et politisk-økonomisk rationale om at få økonomien til at hænge sammen, så de udadtil kan signalere, at de er en ressourcebevidst og ansvarlig 'koncernbestyrelse' – der har gjort sig fortjente til genvalg. De skal ikke længere risikere næsten at blive sat under administration af indenrigsministeriet – de har styr på tingene nu. Det er således magten og pengene, som politikerne primært orienterer sig efter.
- *Forvalterne*, dvs. direktøren og fagsekretariatet, bakker som støttefunktion op omkring det politiske rationale. De ønsker at fremstå som en moderne forvaltningsenhed, der kan agere professionelt – og dermed kan sætte sig ud over den sektorfiksering og fagchauvinisme, der kendetegnede de tidligere fagforvaltningers små kongeriger. Især direktøren forventes som medlem af direktionen at tænke tværfagligt og tværgående. Og i det hele taget at agere administrativ topleder med hvad dertil hører af strategisk og økonomisk flair samt diverse ledelseskoncepter og -teknologier. Fagligheden er fortsat repræsenteret i enheden blandt de faglige konsulenter, men ikke i form af en ekspertrolle – det er virksomhedslederne, der anses for de pædagog-faglige eksperter. Fagsekretariatet er netop konsulenter; proces- og baglandskonsulenterne. Nogle konsulenter, der samtidig har blik for det lovtekniske og de fagretlige regler indenfor området samt for de mere generelle kommunalretlige foranstaltninger. Det er således reglerne og ledelsesteknologierne, som forvalterne primært orienterer sig med.
- *Virksomhedslederne*, sætter de lokale hensyn og behov i centrum. "Det er huset her, der er det primære", som flere af dem siger. Som professionelle ledere skal lederne kunne rumme mange forskellige rationaler; økonomi, administration og pædagogik (jf. ovenfor). Men grundrationalet er og bliver pædagog-fagligheden. Det er således fagligheden frem for alt, som lederne orienterer sig efter.

De forskellige parter orienterer sig således i udgangspunktet ud fra forskellige rationaler. Og det er disse rationaler, der skal mødes og forenes i dialogen. Gennem dialogen udforskes de andres rationaler for bedre at kunne forstå baggrunden for deres ræsonnementer og handlinger. Og ud fra denne gensidige forståelse af forskelligheden er det så tanken, at der kan skabes et fælles sprog. Med dialogen som bindemidlet anses det som muligt i et ellers fragmenteret system at nå, forstå og lære af hinanden. Kun herigennem kan hensynet til helheden realiseres. Det synes at være pointen i en helhedsorienteret og dialogbaseret styring mellem politik og drift.

Men i realiteten kan dette ideal være vanskeligt at realisere. Der kan ses eksempler på, at de respektive parter orienterer sig i forskellig retning, og at de lukker sig om sig selv og deres egen måde at forstå og håndtere virkeligheden på. Dialogen fungerer ikke altid efter hensigten. Som allerede vist i det ovenstående har der været visse vanskeligheder i dialogen mellem direktør/fagsekretariat og virksomhedslederne. Og dialogen mellem det politiske niveau og virksomhedsniveauet har ej heller fungeret helt optimalt. Udover de halvårige dialogmøder, er kontakten mellem de to beslutningsniveauer minimal. Som en virksomhedsleder siger: "Hvor man før havde dialog helt op til politikerne, så er den dialog nu helt væk....Så der er virkelig kommet langt op til taburetterne." (Virksomhedsleder A). I den nye struktur vil man så vidt muligt 'skåne' politikerne for enkeltsagerne og den direkte involvering i det operationelle niveau – direktøren er som sagt forbindelses- og sorteringsleddet herimellem. Hverken virksomhedslederne eller politikerne er dog umiddelbart tilhængere af denne model. Som en politiker siger: "Lederne må ikke gå til det politiske niveau, og jeg ved, at de bliver ponket på møderne med det. Men det kan ikke være rigtigt, at lederne ikke må gå til os. Selvfølgelig skal de kunne det, hvis de har noget på hjertet. Så skal vi nok selv sortere!" (Politiker C). Distancen mellem virksomhedsledere og politikere kan derved tilsyneladende virke stor, i forhold til, at det kun er disse to overordnede niveauer, der har beslutningskompetence.

Enighedens umulighedsbetingelse

Fortolket kan det siges, at regionskommunens intention med dialogstyringen er at skabe en form for 'herredømmefri dialog', hvor alle har lige adgang til alle – og hvor alle ser hinanden som hinandens lige mænd. Idealet er en kommunikation, hvor enighed bygger på fælles anerkendelse af de respektive argumenters egen vægt. Det er i dette lys, at regionskommunens forventninger til dialogen som "udveksling af synspunkter og holdninger", skal ses. Men jf. ovenstående er spørgsmålet, om det ikke er et ekstremt højt ideal at sigte mod? I al fald viser virkeligheden noget andet. Hvis man spørger visse af virksomhedslederne fremtræder dialogen til tider mere i retning af et 'herredømmefrit diktat', hvor det kan være vanskeligt at få accept for egne argumenter og dermed nå til en fælles forståelse af tingene. Så selvom dialogen tilskrives stor betydning som hele systemets integrative kraft, kan den i dens faktiske udførelse paradoksalt nok være med til at skabe større afstand og modstand mellem parterne. Og spørgsmålet er om det kan være anderledes?

Hvis vi går lidt teoretisk tilværks kan vi spørge om det indenfor vores valgte systemteoretiske optik overhovedet er muligt at forlade sig på et egentlig enighedsbegreb?

Svaret er nej. Enhver deltager i kommunikationen vil være orienteret af et særligt rationale, der differentierer sig fra de andres. Vi så at politikerne arketyrisk er orienteret efter politisk magt og efter økonomiske prioriteringer, 'forvaltningen' efter det kommunalretlige grundlag og ledelsestekniske foranstaltninger – og endelig virksomhederne ud fra et pædagog-fagligt rationale om faglig forsvarlighed. Umiddelbart uforenelige rationaler, der iagttager virkeligheden og betingelserne på børnepasningsområdet vidt forskelligt, hvilket umuliggør enighed. Vi får en kommunikation mellem forskellige parter, hvis enighed begrænser sig til en enighed om at være uenige. Vi får en kommunikationssituation, hvor hver part kæmper for sit og hver part søger støtte for sin sag og særlige synspunkt. Vi får en 'politisk arena', hvor forskellige synspunkter mødes og markeres – hvor ingen part kan forlade sit eget synspunkt uden at sætte sig ud af spillet, og ej heller overbetone sin egen interesse uden at isolere sig. Det afgørende er at vinde gehør for sine synspunkter og derved undgå at de afvises.

Hvordan så det? Et svar er: Gennem appellen til 'det fælles'. For at få sin interesse igennem må man appellere til det fælles, fordi kun det fælles gør ens interesse legitim. Så alle parter søger at give 'det fælles' ord og få det over på sin side (Thyssen 1997:116ff, 2004:119). Kommunikationen om børnepasningsområdet i regionskommunen er typisk kendetegnet ved, at ethvert tiltag søger at bringe børnenes trivsel og udvikling i centrum – ”der er vel ingen, der er uenig i at det er børnene, vi er her for” – lyder det såvel fra fagudvalgsformand, fagsekretariat som virksomhedsledere. Men herefter differentieres kommunikationen så ud i usammenlignelige argumenter og forskellige forståelser af hvordan en god børnehave kan defineres.

Alle parter går således omvejen over det fælles for at få deres egne interesser igennem. Derved tildeles 'det fælles' sit eget sprog og sin egen dynamik som om det havde sin egen selvstændige realitet forskelligt fra de partielle interesser. Men 'det fælles' er intet andet end et kommunikationspolitisk trick til at have noget at kommunikere om det forskellige i. I den forbindelse kan 'det fælles' – der i en empirisk sammenhæng bl.a. kommer til udtryk via formulerede mål og værdier – i teoretisk forstand forstås som en såkaldt 'eigenvalue'. Hermed menes et meningsindhold, der i sig selv giver mening, og som udtrykker en stabilitet – der ikke er urokkelig – men stabil nok til, at vi orienterer os efter det for en stund. Det fremtræder som en ”silent persuader”, der overbeviser og tages for givet som henvisningsinstans i kommunikationen. Der tilbydes hermed et anknætningspunkt at italesætte 'det fælles' ud fra. Den fælles kommunikation vil derfor paradoksalt nok aldrig være 'fælles', men kun kommunikation om 'det fælles'. Der er her ikke tale om fremskrivning af konsensus, om at alle parter er enige og har samme mål og interesse. I en systemteoretisk forståelse kan den kommunikation, der foregår i et organisationsystem kun udtrykke en 'fingeret helhed' – aldrig en reel. Helheden er altid mindre end delene. Men de respektive dele kan søge at iscenesætte og fingere helheden og 'det fælles' som et referencepunkt, som en 'eigenvalue' i kommunikationen, hvortil argumenter kan opstilles og strides. (Luhmann 2000a: 215).

Beslutningsforum kontra iagttagelsesforum

Strukturens design trækker som nævnt på forventningen om, at de to beslutningsniveauer kan holdes sammen af aftale og dialog. Der foreligger store forventninger til aftalen såvel som dialogen, da de komplementært skal skabe helhed i organisationen og samtidig forventes at agere som substitutter for den sammenbindende funktion, den tidligere forvaltning stod for. De to styringsteknologier har dog to forskellige funktioner; aftalen har beslutningens funktion, mens dialogen har interaktionens funktion. Som en politiker understreger: ”Helheden består jo både af aftale og dialog. Dialogen er udveksling af synspunkter, og den eneste form for beslutning, der ligger, er igennem aftalen. Når først aftalen ligger der, så vil der ikke blive taget flere beslutninger resten af året.” (Politiker A). En anden politiker tilføjer, at: ”Forskellen på dialog og aftale er, at aftalen er beslutninger som skal efterleves. Dialogen er der, hvor man taler om tingene og påvirker hinanden. Det er snik-snak – ikke unødigt snik-snak, men det er ikke dér beslutningerne tages.” (Politiker B). Der er således en forventning om, at den eneste form for beslutning, der er, er igennem aftalen, da denne direkte forbinder de to beslutningsniveauer. Dialogen derimod forventes at være: ”...en opfølgning på en aftale, dvs. kommunikation om udveksling af synspunkter,” som regionsborgmesteren udtrykker det. Det fremgår således, at aftalerne tillægges det beslutningsmæssige konstitutive element, mens dialogen udelukkende tillægges interaktionsbetydning som udveksling af synspunkter. Dette vil i princippet sige, at alle de beslutninger vedrørende drift og politik, der er nødvendige for regionskommunens eksistens skal være på aftale-siden.

Aftalen skal skabe beslutningsmæssig helhed – på grund af og på trods af den klare adskillelse af de to beslutningsniveauer. Forventningen til aftalen er hermed, at organisationens beslutninger; såvel politiske som driftsmæssige, på de to niveauer bliver kædet sammen, udelukkende i aftalen. På trods af, at dialogen ses som løbende ’finjusteringer’ af aftalen, skaber forventningerne et billede af, at aftalernes indhold, er *hele* den beslutningsmæssige sammenbinding for organisationen. Dvs. forventningen til aftalernes indhold er, at de skal have en sådan grad af konstitutiv karakter, at de kan holde hele regionskommunen sammen. Aftalerne er forummet for beslutninger, og beslutninger er organisationens skabende element.

Dialogen har en anden karakter. Den har til funktion at optræde som udvekslingsmiljø for holdninger og synspunkter mellem de to beslutningsniveauer. En del af denne dialog foregår i de hertil indrettede organer; direktør, fagsekretariat og fagråd, der opererer i ’mellemlummet’ mellem det politiske niveau og virksomhedsniveauet. Indenfor dette rum skal dialogen skabe organisatorisk syntese så adskillelsen af beslutningsniveauer ikke medfører for stor afstand og dissens. Rummet mellem de to niveauer anses som en dialogplatform, der udelukkende tillægges interaktions-betydning, dvs. udveksling af synspunkter. Forventningerne er, at det skal være et ’iagttagelsesrum’, dvs. et rum hvor de respektive parter kan iagttage hinandens forskellige synspunkter og om muligt udfordrer og ’forstyrrer’ dem i en anden retning. Men der kan principielt ikke træffes beslutninger. Iagttagelsesrummet bliver ikke til et beslutningsrum. Forventningerne har ikke karakter af, at organerne på ’mellemlummet’ ses som et selvstændigt beslutningssystem – der er ”kun to beslutningsniveauer”, som vi husker.

Forventningen drager hermed et klart skel mellem aftalen og dialogen – et skel mellem beslutningsforum og iagttagelsesforum, hvor dialogen skal fungere som det sidstnævnte og være et rum, hvor systemer kan iagttage hinanden og skabe kobling – hvad enten denne så end tager karakter af 'kreative misforståelser', 'herredømmefrie diktater' eller umiddelbare kompromisser. Rummet mellem de to beslutningsniveauer bliver altså et vigtigt koblingspunkt for de forskellige parter og respektive systemer – særligt fagrådet skaber et forum for gensidig iagttagelse – hvor systemer kan iagttage hinandens iagttagelser, men hvor kommunikationen ikke skal have en beslutningsmæssig karakter. Den afgørende forskel er altså i beslutningsteoretisk forstand, at den dialogiske kommunikation ikke bør have konstituerende følger for organisationen. Med andre ord, at forventningerne skaber et billede af et rum, hvor dialog opstår og forgår uden at have systemisk karakter.

I næste kapitel vil vi lade denne forventning stå sin prøve.

Kapitel 3

Mellemniveauets beslutninger

”Allerede fra starten af har vi været klar over, at en atomiseret model kan give anledning til en manglende helhed. Og det er derfor, vi har indbygget et fagniveau bestående af dialog.” (Regionsborgmester).

Dette kapitel har til formål at se nærmere på dialogen på det niveau som ovenstående citat definerer som ’fagniveauet’, dvs. direktion, fagsekretariat og fagråd. Det forventes, som vi tidligere har beskrevet, at dette mellemliggende niveau skal fungere som kommunikativ støttefunktion for hhv. det politiske niveau og virksomhedsniveauet. Niveauet skal sikre helhed i strukturen og gennem dialog skabe udveksling af synspunkter og holdninger. Netop fordi kontakten mellem de to beslutningsniveauer er blevet mere distanceret, ønsker man at skabe en kvalitativ dialogplatform, der sammen med aftalen styrker den faglige bæredygtighed og sørger for at tilvejebringe effektivitet og synlighed ud i hver hjørneste af regionskommunen.

I dette kapitel sætter vi derfor fokus på dialogen indenfor fagniveauet – vi søger en indsigt i hvad denne dialog egentlig indeholder, og hvilken kommunikation den er sammensat af. Nærmere bestemt er vi særlig interesseret i, hvorvidt der eksisterer beslutningskommunikation i feltet, bestående af de tre organer; direktør, fagsekretariat og fagråd, hvilket i analysen betegnes *mellemniveauet*. Er mellemniveauet kun, som det foreskrives i forventningerne, et interaktionssystem og et iagttagelsesrum, der opløses fra gang til gang? Eller er det beslutningskommunikation der foregår, med den konsekvens at mellemniveauet dukker op som et selvstændigt organisationssystem, der skabes og genskabes gennem et netværk af beslutninger? Vi leder dermed efter beslutningskommunikation et sted, hvor den ifølge regionskommunens styringsforventninger ikke burde være. At lede efter beslutningskommunikation på de to officielle beslutningsniveauer er en trivialitet. Men foretages der beslutninger på et ikke-eksisterende beslutningsniveau, hvor der ikke burde træffes beslutninger, ifølge designet, er det ikke en trivialitet, men derimod prekært i forhold til forventningerne til hele strukturen.

Vi ønsker således at se på, hvordan mellemniveauet opererer og hvilken betydning dette forum reelt har for de forventninger, der er til strukturen. Sigtet er herigennem at skabe et virkelighedsbillede, der kan udfordre den forestilling styreformen hviler på. Med andre ord, er kapitlets formål at undersøge, hvordan mellemniveauet opererer, og hvad det kan sige om det strukturdesign, der er intenderet i regionskommunen.

Hvad er en beslutning?

Før vi begynder jagten på beslutninger i et ikke-beslutningsmuligt terræn, er vi nødt til at præcisere hvad vi forstår ved en beslutning, og hvordan vi kan kende forskel på beslutninger og al mulig anden kommunikation. Qua vores teoretiske afsæt definerer vi beslutninger på en radikal anderledes måde end vores empiri. Der er derfor forskel på hvordan kommunikationen i regionskommunen kommunikerer beslutninger, og den måde vi tolker og tillægger begrebet beslutning betydning.

Vi abonnerer på et systemteoretisk beslutningsbegreb, der opstiller følgende skarpe definitionskrav til en beslutning:

1. En beslutning er kun en beslutning, hvis den indebærer en stillingtagen til sociale forventninger. Gennem en beslutning tages der stilling til de mange forskellige og måske modstridende forventninger, der er til organisationens medlemmer og øvrige kommunikationsdeltagere. En beslutning kan defineres som 'forventningsindstilling'. Dette er beslutningens *sociale dimension*, der knyttes til spørgsmålet om til hvilke forventninger, der stilles til *hvem*.

2. En beslutning er kun en beslutning, hvis der kan sondres mellem et før og efter beslutningen, mellem det potentielle og det aktualiserede alternativ. Før beslutningen lå de alternative muligheder åbne (åben kontingens) – der kunne tages forskellig stilling i forhold til de sociale forventninger til 'mig', 'dem' og 'os'. Efter beslutningen er der truffet et valg og det, der tidligere var åbnet, fremstår nu i en fikseret form (fikseret kontingens): Man har *valgt*, men er bevidst om at valget kunne være truffet anderledes. Dette implicerer, at en beslutning forvandler usikkerhed til risiko, fordi det altid er usikkert, hvad der følger efter, altså om beslutningen kan holde og sætte sig igennem modstanden fra de fravalgte muligheder. De fikserede og indstillede forventninger står altid frem på en horisont af andre potentielle indstillinger. Alting kunne altid være anderledes. Ingen beslutning kan finde en endelig bestemmelse, fordi den altid samtidig potentialiserer alternative beslutninger. Beslutningen skaber derved ikke blot sikkerhed, men også usikkerhed og mulighed for forstyrrelse. En beslutning er en samtidig sikkerheds- og usikkerhedsproduktion om hvad der kan forventes og menes. Dette er beslutningens *saglige dimension*, der fokuserer på *hvad* beslutningen handler om, hvad der er, eller alternativt kunne være, dens tema.

3. En beslutning er kun en beslutning, hvis der knyttes an til den – hvis den mao. følges af en ny beslutning. Beslutninger er rekursive – de må knyttes til og henvises til hinanden for at kunne være beslutninger. Enhver beslutning starter som en 'wannabe-beslutning' (Baecker 1999:139 i Knudsen 2004:38) og bliver først bekræftet som beslutning, når andre beslutninger knytter an til den. Først når der bliver 'svaret' er der tale om beslutning. Beslutningskommunikation er ligesom al anden kommunikation bagudrettet: Først når en beslutning er gennemført kan det afgøres, om den faktisk var besluttet, om der blev indstillet forventninger eller ej. Kun bagud kan det afgøres om en beslutning virkelig var en beslutning eller bare snak uanset, hvad kommunikationen oprindeligt blev kaldt. Først i anknytningen til en beslutning er der tale om en beslutning. En beslutning er mao. en

tilslutning. Dette er beslutningens *tidslige dimension*, der sætter betingelser for *hvornår* en beslutning tager form af en beslutning.

Sidstnævnte præmis betyder, at vi ikke kun leder efter beslutninger som opstår indenfor mellemniveauets medlemsgrænse (direktør, fagsekretariat og fagråd), men også når der sker tilslutning på eksempelvis et fagrådsmøde til en wannabe-beslutning uden for mellemniveauet. Dette fordi, at det også er interessant at belyse mellemniveauets konstante involvering i form af både wannabe-beslutninger og tilslutninger i forhold til de overordnede organisationsbeslutninger i regionskommunen på politisk- og virksomhedsniveau. Særligt interessant er det, hvilken betydning dette mellemniveau har i forhold til, at de to idealfremstillede beslutningsniveauer overhovedet *kan* beslutte (på hvert enkelt niveau – det være sig på virksomhedsniveau, på politisk niveau – og på tværs). Identifikationen af kommunikationen omfatter således både beslutning og tilslutning.

I identificeringen af beslutningskommunikation opererer vi altså på tre dimensioner 1) en social dimension, hvor vi ser på om og hvordan der i kommunikationen tages stilling til sociale forventninger, 2) en sagsdimension, hvor vi ser på hvad der evt. besluttet omkring og hvad der således er valgt og fravalgt at tage stilling til, og 3) en tidsdimension, hvor vi ser på, hvordan beslutninger evt. følger beslutninger, hvordan der knyttes an og opnås tilslutning – eller det modsatte.

Det interessante omdrejningspunkt for den følgende analyse er, hvorvidt dialogen på mellemniveauet opererer igennem beslutningens form, og herved gør dialogen til mere end det forventningerne lægger op til. Det skal påpeges, at analysen afdækker et dialogforum, hvor der optræder kommunikation i mange former, men netop kun afgørelsen om, hvorvidt der er tale om beslutningskommunikation eller ej, er afgørende i vores analyse.⁸

Mellemniveauet – kun et iagttagelsesrum?

Det overordnede spørgsmål i dette afsnit er, hvordan mellemniveauet opererer og hvilken funktion dette dialogforum har. Er det gensidig udveksling af holdning og erfaring, eller emergerer feltet som et selvstændigt system, der beslutter? Feltet fremstår umiddelbart som uigennemskueligt og sløret for mange parter. Som fagsekretariatet udtrykker det: ”Der er jo en ideologi omkring strukturen, altså f.eks. at der kun er to beslutningsniveauer. Men i virkelighedens verden er det jo ikke helt sådan. Der er jo nogle ting, der er med til at mudre det indtryk.” (Fagsekretariat B). Lad os i det følgende forsøge at komme et spadestik dybere ned i det ”mudder” og få et bedre indblik i den kommunikative struktur.

⁸ I forbindelse med de enkelte operationers tilskrivning skal det nævnes, at vi under interviewene er stødt ind i et tilskrivningsproblem, nemlig problemet om, hvem vi tilskriver en given beslutning. Hvornår er det ’direktionen, der beslutter...’, hvornår er det ’fagrådet, der beslutter...’, hvornår er det ’regionsrådet, der beslutter...’, hvornår er det ’virksomheden, der beslutter...’,- og samtidig vil der være beslutningssituationer, hvor man kan sige at, der er tale om at ’organisationen Bornholms regionskommune’ beslutter. Man kan ikke identificere eksempelvis direktionen eller fagrådet med organisationen, da vi dermed forveksler del med helhed. Og det er ikke vores hensigt at belyse hvordan organisationen Bornholm regionskommune beslutter som helhed – men kun at belyse hvilken betydning en *del* af den helhed har i beslutningsøjemed.

Vores fokus er her den kommunikation, der foregår i fagrådet. Fagrådets kommunikation behandles ved at dykke ned i fire specifikke eksempler fra fagrådsmøder for herigennem at forsøge at lede efter en evt. beslutningskommunikation.

Eksempel 1: Dækning af fratrædelsesgodtgørelser

På fagrådsmøde d. 4. februar 2004 refererer en repræsentant fra fagsekretariatet i pkt. 10 til en tidligere beslutning på fagrådsmødet d. 29. okt. 2003 omkring fratrædelsesgodtgørelser. På fagrådsmødet d. 29. okt. 2003 blev det besluttet, at lederne på et kommende fagrådsmøde skulle beslutte, om de ville indstille til direktøren, at "500.000-kr.-puljen" skal dække de fratrædelsesgodtgørelser fra 2004, der er opstået pga. personale-nivelleringen. Det fremgår af beslutningsreferatet (29.10.2003), at beslutningen om at dække fratrædelsesgodtgørelserne via puljen fastholdes: "Såfremt (red.: direktøren) godkender det, tilføres midlerne", som det forlyder af referatet.

Eksempel 1 påviser en lidt kompliceret beslutningskommunikation. Der bliver på fagrådsmødet d. 4. februar 2004 henvist til en tidligere beslutning på et tidligere fagrådsmøde d. 29. oktober 2003 omkring fratrædelsesgodtgørelse. Den tidligere beslutning fremstår som besluttet. Dette fordi den tidligere beslutning nu optræder som fundament for tilslutning i en ny beslutningssituation. Den tidligere beslutning indgår nu i en kæde af beslutninger, og ses som positivt præmis for en efterfølgende beslutning. Der reageres hermed på de sociale forventninger, der var rettet mod de handlinger, wannabe-beslutningen lagde op til. Samtidig ses, at denne fiksering igen medfører nye alternativer – nemlig hvordan disse fratrædelsesgodtgørelser skal finansieres. Hermed opstår der åben kontingens i kraft af den tidligere beslutning. Beslutningen om fratrædelsesgodtgørelsen skal ses som en beslutning om at beslutte. Dette er en beslutningsteoretisk pointe, nemlig at beslutningen først får substans som beslutning gennem den eventuelle næste beslutning. Stillingstagen og hermed en beslutning om hvorfra pengene til dækning af fratrædelsesgodtgørelser skal hentes fra, bliver forventet indfriet fra fagsekretariatets side. Man tilslutter sig den første beslutning fra tidligere fagrådsmøde, ved at beslutte at indstille forslag til direktøren, om at pengene skal hentes fra 500.000-kr.-puljen. Beslutningen afføder efterfølgende en ny forventning om tilslutning, idet beslutningen først kan ses som en beslutning "såfremt direktøren godkender det", og altså reagerer på beslutningen ifølge forventningen. Denne beslutning er en potentiel beslutning – dvs. en potentiel fiksering af kontingens.

I forventningen til at direktøren tilslutter sig fagrådets beslutning skaber forventningen alternativet mellem konformitet eller afvigelse, hvilket dog ikke er muligt at afgøre på baggrund af vores empiriske grundlag. Men empirien fortæller noget andet, nemlig hvordan direktørens tilslutningsrolle skaber frustration og afføder en følelse af skuffelse, i kraft af følelsen af, at man som virksomhedsleder ikke har fået den kompetence, som var dem 'lovet'. Lad os kigge lidt på nogle udtalelser:

- Virksomhedslederen: "Når vi så kommer ud, og pludselig får at vide, at der er taget noget af dit budget, fordi vi skal lige oprette en pulje her, i forhold til noget vi lige har dummet os med... så siger folk: "nej, du (red., direktøren) har udmeldt det her budget - så er det også mit budget. Og jeg har beslutningskompetence til selv at beslutte, hvordan mine midler skal fordeles. Men så bliver der pludselig sagt; "det har du ikke alligevel!" Kan man så sige, at vi har den kompetence? Kan man så sige, at vi kan beslutte noget selv som virksomhedsleder? Ellers må

man melde klart ud – trække en streg i sandet og sige: ”Denne her ”lille firkant” må I gøre med hvad I vil. Men så ligner det jo faktisk som i gamle dage - bare med nye ord! Man starter flot ud, men i sidste ende så ender det ud med, at det eneste man kan bestemme over, er farven på lokumpapiret!” (Virksomhedsleder A).

- Fagsekretariatet: ”Direktøren har helt klart nogle kompetencer. Sådan er det. F.eks. omkring den der 500.000-kr.-pulje, hvor der er nogle basale kommunal-retlige ting, der gør, at tingene er som de er. Det er rigtigt, at de penge blev hevet ud af daginstitutionerne i forbindelse med nivelleringen – og de tilhører i princippet daginstitutionsområdet – men af rent kommunal-budget-tekniske årsager, så kan de ikke ligge under en fast daginstitution, og derfor blev de lagt i en pulje under direktøren. Og når de ligger der, er det kun direktøren, der i henhold til nogle andre kompetenceregler, kan bevilge at de penge bliver brugt igen – selvom det ikke er direktørens. Det er formelt set direktøren, der skal godkende, på baggrund af en indstilling fra fagrådet, at pengene bliver taget fra hendes pulje og lagt ud til det formål som de nu havde besluttet det skulle lægges ud til.” (Fagsekretariat A).

Den første udtalelse fra virksomhedslederen, afspejler den forvirring og frustration omkring beslutningen og afhængigheden af direktørens tilslutning, der indirekte giver stor instruktionsbeføjelse og magt. Virksomhedslederen giver udtryk for afmagt og manglende overblik over ledernes og fagrådets kompetence. Direktørens altafgørende tilslutningsrolle ses hermed med virksomhedslederøjne som berøvelse af frihed og kompetence. Omvendt, kan man af næste udtalelse fra fagsekretariatsrepræsentanten se, at der er tale om ”basale kommunalretlige ting”, og at direktørens tilslutningsrolle hermed skal ses som en nødvendighed. Både beslutningen omkring indstilling af forslag vedr. fratrædelsesgodtgørelse i fagrådet skal i sagsdimensionen ses som en nødvendighed. Samtidig giver udtalelsen fra fagsekretariatsrepræsentanten det indtryk, at man også i socialdimensionen skal se direktørens altafgørende tilslutning i lyset af nødvendigheder. Vi kommer analytisk nærmere ind på dette kommunikerede ’nødvendighedsaspekt’ i afsnittet ’beslutningens strategi’, men først skal vi se flere eksempler på beslutningskommunikation.

Eksempel 2: Pulje til barsel og langvarig sygdom

På fagrådsmødet 28. april 2004 fremlægger en fagsekretariatsrepræsentant (samt en repræsentant fra budgetsekretariatet) under pkt. 5 (”pulje til barsel og langvarig sygdom”) forslag og beregninger vedrørende en fælles pulje til barsel og langvarig sygdom. Der er lavet beregninger på såvel en central pulje for hele regionskommunen som for en pulje, der separat dækker dagpasningsområdet. På mødet skal fagrådet beslutte, om der skal arbejdes videre med planerne ud fra de foreliggende økonomiske beregninger. I følge fagrådets beslutningsreferat beslutter man ”at man fortsætter arbejdet med beregninger, i forhold til en central pulje, men forventer, at der er politisk vilje til støtte af en sådan ordning. Derudover ønsker man, at der udarbejdes en model, hvor man betaler ud fra lønniveau og en model, med en lavere tilførsel af midler.” (Uddrag fra referat af fagrådsmøde 28. april, 2004, pkt. 5).

Eksempel 2 viser en beslutningssituation, hvor tilslutningen sker på grund af formodningen om, at det politiske system ønsker det. Der kan dog alligevel konstateres fiksering af kontingens i kraft af fortsættelsen af arbejdet med beregningerne samt en ny beslutning inden for sagen i form af udarbejdelse af modeller over løn/midler. Men deltagelse i

beslutningssituationen og valg af sager, der skal behandles i fagrådet, skal ses ud fra virksomhedsledernes oplevelse af manglende frie vilje og kompetence til at sige til og fra qua deres medlemskab i fagrådet – som en leder siger:

”I øjeblikket er det meget direktørens punkter, der er på dagsordenen, og som der er på fagrådsmødet til enten diskussion eller orientering. Vi skal f.eks. ind og tale om fælles barselsfond og det er ligesom blevet insinueret, at det skulle gælde for os alle sammen. Der tror jeg ikke, at du kan byde ind og sige: ”Jeg vil gerne være med - eller jeg vil ikke være med. Der tror jeg, at enten er det noget vi alle gør, eller også gør vi ikke. Så vores frie vilje er der ikke, og det har vi behov for at få diskuteret. Hvad laver jeg her og hvad er min kompetence? Rent faktisk kan man ikke sige fra”. (Virksomhedsleder B).

Det ovenstående citat indikerer, at virksomhedslederne skal tage stilling til en type problemstillinger (her indenfor fælles barselsfond) og tage beslutninger i fagrådet, hvilket ikke ifølge det politiske systems forventninger er tilsigtet. Sagsdimensionen (hvad der skal besluttes) er altså divergerende fra den sagsdimension, som fagrådet egentligt skulle indeholde, nemlig som blot et fagligt forum for ”udveksling af synspunkter”. Forklaringen fra fagsekretariatets side er følgende:

”Beslutningen om f.eks. etableringen af en fælles barselsfond ville før i tiden ligge hos kommunalbestyrelsen i den gamle forvaltningsmodel. Ønsket er, at regionsrådet skal afsætte en pulje ud af deres budget, som skal dække alle virksomheder, når de får barselsorlov – det er det primære ønske. Men det har regionsrådet afvist, så beslutningen har altså ligget dér. Det næste der sker, var når man så ikke kunne få det igennem, så ville man prøve at samle en solidarisk løsning, hvor de sammen ligger nogle penge i en pulje. Men det ville de ikke, for det ville koste dem en masse penge. Men det var en beslutning, der kom efter. Den primære beslutning lå på regionsrådsniveau. Så beslutningen om barselsfondsproblemet kommer til fagrådet, fordi regionsrådet havde afvist det. Og så prøver man at lave sine egne løsninger.” (Fagsekretariat B).

Eksemplet og ovenstående citat åbner for en problematik om placering af tværgående beslutninger i regionskommunen samt den uoverskuelige behandling af tværgående sager. Som det lyder fra BUPL: ”Der er nogen ting, der er for specielle til, at man kan behandle dem samlet i regionsrådet og umulige at løse i den enkelte institution, fordi det kræver flere institutioner at takle opgaven.” (BUPL-repræsentant). Behovet for et sted, hvor netop de tværgående beslutninger kan tages og drøftes, opstår tydeligvis i kraft af den nye struktur. Som fagrådsrepræsentanten udtrykker, har beslutningen om den fælles barselsfond før i tiden ligget hos kommunalbestyrelsen. Derfor opstår der behov for nye arbejdsgange, rutiner og ”solidariske løsninger” blandt virksomhedslederne, da man af *nødvendighed* stadigvæk har brug for denne tværgående behandling af sager som f.eks. fælles barselsfond, der afføder behov for beslutninger på fagrådet.

Eksempel 3: Mer-indskrivning

Fortsætter vi jagten efter beslutningskommunikation, dukker endnu et eksempel op vedrørende mer-indskrivning. I denne forbindelse udtrykker en virksomhedsleder, at direktøren ikke accepterer, at enkelte virksomheder ikke vil deltage i mer-indskrivningen.

”Vi går jo ikke til fagrådsmøde for at hive beslutninger ned over hovedet på hinanden. Hvis ¾ af institutionerne på et fagrådsmøde gerne træffer en beslutning, og den sidste ¼ ikke vil tilslutte sig den beslutning, så burde det i princippet være fint nok, så længe det ikke går ud over ressourcerne! Men hvis så, der kommer en situation, som f.eks., da der var tale om mer-indskrivning, og der var nogle institutioner, der sagde, at de ikke ville tilslutte sig den beslutning, så kommer direktøren og siger: ”næh næh, sådan hænger det ikke sammen – det kan I ikke få lov til!” Og så bliver det sådan!” (Virksomhedsleder A).

Direktørens indflydelse på beslutningerne og oplevelsen af en tvungen inklusion i sager og beslutninger, ligger op til stor frustration og oplevelse af desoavuering hos virksomhedslederne. Inden vi teoretisk behandler eksemplet indenfor beslutningskommunikationens ramme, kan ovenstående situation og oplevelse af et inklusion/eksklusion dilemma i både sags- og socialdimensionen fra virksomhedsledernes side suppleres af nedenstående tilsvarende eksempel.

Eksempel 4: Nivellering

En virksomhedsleder beretter om nivelleringen indenfor daginstitutionssområdet: ”Vi mister 58 timer fordi vi skal nivelleres, og ensrettes – men vi har brug for de 58 timer med det klientel vi har af forældre og børn. De (red., klientellet) har behov for, at vi har den tid til dem, og det har man (red., fagsekretariat og direktør) ikke taget højde for ved beslutningen om de objektive kriterier for nivelleringen.” (Virksomhedsleder B).

Ud fra eksempel 3 og 4 ligger der en klar tendens til, at direktøren har stor indflydelse på beslutningernes fiksering. Det fremgår af flere interviews, at beslutningen om nivellering er en beslutning fra regionsrådets side, som kan underbygges med nærværende udtalelse: ”Nivellering var jo en nødvendighed...man må jo ikke forskelsbehandle. Alle skal have de samme økonomiske forhold. Der kan jo ikke være institutioner, der har flere penge pr. barn i Nexø kommune end i andre kommuner. Sådan er det jo bare.” (Politiker C). Men beslutningen om *hvordan* nivelleringen skal foregå og gennemføres er blevet truffet af direktøren og fagsekretariatet helt uafhængig af det politiske niveau, hvorefter virksomhedslederne ikke har været involveret i bestemmelse af betingelserne. Den citerede virksomhedsleder giver udtryk for, at virksomhedslederne har tilsluttet sig beslutningerne på trods af, at de objektive kriterier ikke er tilfredsstillende.

Eksempel 3 viser på samme måde en beslutning om, at *alle* skal deltage i mer-indskrivning. Det beslutes og en fælles ’skabelon’ skal følges af virksomhederne på trods af, at de enkelte institutioners driftsmæssige beslutninger skal ske i den enkelte virksomhed efter aftaleindgåelse med det politiske system i den årlige aftale. Virksomhedslederens udtalelse afspejler ikke en oplevelse af, at der i beslutningen om mer-indskrivning skabes alternativer og at der tages højde for den enkelte institutions selvstændige beslutningskompetence i forbindelse med deltagelse i fælles beslutninger. En anden virksomhedsleder supplerer:

”Hvis man skal være handlekraftig som ledere, som fælles fagråd, så er man nødt til at træffe nogle beslutninger en gang imellem. Men hvis man nu som fagråd siger, at det vil vi simpelthen ikke, jamen så har vi ikke den kompetence til at kunne sige det – fordi så kommer direktøren og fagsekretariatet og siger at ’det skal I!’ Så teoretisk set, så tror jeg ikke på, at vores kompetence som sådan er blevet større. Direktøren har jo kompetence til at sige til fagrådet, at ’I skal gøre dit og dat’.

Det kan hun godt selvom vi har den fulde kompetence, fordi hun jo har fået kompetencen af borgmesteren. Så spørgsmålet er jo hvor meget, der egentlig er sket!” (Virksomhedsleder E).

Der kan således ses rudimenter af formaliserede strukturer, hvor programmer for beslutningspræmisser bryder frem – hvor roller og kommandoveje træder frem – og hvor dialogen bliver til beslutningskommunikation. Og dette har betydning for vores blik på mellemniveauet, hvilket vi nu vil se nærmere på.

Mellemniveauet – et selvstændigt system

Det ledende spørgsmål har i dette kapitel været hvordan mellemniveauet opererer. Med andre ord om kommunikationen på mellemniveauet har beslutningsmæssig karakter. Fokus har været at identificere kommunikationen på mellemniveauet, for herved at kunne undersøge, om dette 'dialog-forum' er et iagttagelsesrum eller et socialt system, der konstruerer sin egen selvstændige mening. I denne henseende skal en definition af iagttagelsesrummet ikke ses som noget, der udgør et selvstændigt socialt system, men blot et *rum*, hvor muligheden for at se hvordan de andre iagttagere eksisterer.

Ud fra de fire eksempler kan det konstateres, at kommunikationen i forskellige nuanceforskelle fremstår som ren beslutningskommunikation. Beslutningseksemplerne leder til den opfattelse, at der, i forhold til strukturens design, imellem de to niveauer på fagrådsniveau udspiller sig en ikke-ekspliciteret beslutningstagen. Dette kontradiktoriske syn bryder op med politikernes forventninger til styreformen 'central styring – decentral ledelse', om at al dialog er et beslutningsneutralt rum, hvor det ikke er meningen, at dialogen skal indeholde konstituerende følger for mellemniveauet. At indikere at der kun er tale om to beslutningsniveauer, hvor der kun forekommer politiske beslutninger i regionsråd og driftsmæssige beslutninger på virksomhedsniveau, kan derfor virke illusorisk. Som en fagrådsrepræsentant udtrykker: ”Det er ikke store beslutninger, der bliver truffet, men mere dagligdagsbeslutninger om hvordan man kan få tingene til at fungere. Og hvad kan man bruge et fagråd til, hvis ikke de kan træffe nogle beslutninger?” (Fagsekretariat B).

Vi har dog ikke et tilstrækkeligt empirisk grundlag til at dømme et tydeligt system på mellemniveau, men ser de tre organer (direktør, fagsekretariat og fagråd) som et felt, hvor der er påvist systemkarakter igennem identificering af et rekursivt netværk af operationer og dermed beslutninger. Pudsigt nok udtaler direktøren også at: ”Fagrådsreferaterne er faktisk kun beslutningsreferater – det er ikke diskussionsreferater” (Direktør).

Der kan dermed argumenteres for, at analysens iagttagelser kan påvise, at der ikke er tale om blot et iagttagelsesrum. Ved at dømme beslutninger et sted, hvor der burde være gensidig iagttagelse (som opstår og forgår), ses fagrådet som et selvstændigt emergerende system. Mellemniveauets (som organisationssystem) eksistens – skal derfor ses ud fra de strukturelle mulighedsbetingelser. Det er således i fagrådsstrukturen, man finder den dominerende forklaring på, hvad det er, der muliggør reproduktionen af systemet fra element til element – eller mao. fra beslutning til beslutning. Gennem fagrådets beslutningers rekursivitet, bliver udfaldet af forudgående beslutninger til grundlag for

tilslutning af nye beslutninger. På den måde kan vi se, at rekursivitet (beslutningsoperationernes sammenkædning) bliver kernen i fagrådets selvopretholdelse. Fagrådets struktur muliggør, at beslutninger knyttes til hinanden – samtidig med, at det er beslutningerne, der lader fagrådet emergere som et selvstændigt system. Dvs. et organisationssystem med sin egen struktur – hvor kompleksiteten søges reduceret gennem beslutninger og beslutningers tilslutningsevne.

Beslutningens strategi

Igennem ovenstående afdækning af beslutningers fiksering på mellemniveauet, kan det konstateres at der træffes beslutninger på dette ellers så 'ubesluttelige' niveau. Spørgsmålet er så hvordan regionskommunen søger at håndtere den situation? Hvordan af-paradokserer de det paradoks, der ligger i, at et niveau træffer beslutninger, de ikke skal/kan træffe? Hvordan gøres det alligevel muligt og legitimt? For at svare på dette, viser vi i dette afsnit nogle forskellige såkaldte 'af-paradokseringsstrategier', der kan identificeres i regionskommunens kommunikation.

Formålet i det følgende er således at iagttage, hvordan mellemniveauet får ubesluttelige beslutninger til alligevel at blive besluttelige. Følger vi vort systemteoretiske afsæt kan der her peges på tre typiske 'af-paradokseringsstrategier', der knytter an til hhv.:

1. **'Sagens natur'** (fakticitet – dette/intet andet), hvor en beslutning træffes ud fra en henvisning til 'de nødvendige omstændigheder', som f.eks. omverdenskrav, der presser på. 'Nødvendigheden' af at beslutte om dette og intet andet, på denne og ingen anden måde, giver anledning til beslutningen. Omstændighederne eller omverdenen bliver det naturlige referencepunkt for at afgøre et beslutningsalternativs relevans. Referencen til omverdenen som en givethed, der egentlig står udenfor valg, skaber valget som et valg. Gennem omverdenens naturalisering kan der lukkes af for alternativer, og man gør sig blind for at tingene kunne være anderledes. Det muliggør beslutningstagnation – selv der hvor der officielt ikke burde træffes beslutninger.

I regionskommunen – på mellemniveauet – ses det f.eks. i den reference, der kontinuerligt foretages til nødvendigheden af at opfylde lovkrav om standardisering, nivellering og harmonisering på tværs af virksomhederne. Med henvisning til dette legalitetskrav anråber direktøren sig en beslutningsret – idealet er at der kan opnås enighed i fagrådet, men hvis dette ikke er tilfældet (hvilket vi i næste afsnit vil komme nærmere ind på), har direktøren (og regionsrådet) kompetence til at træffe beslutning med henvisning til 'beslutningens nødvendighed' – der ganske enkelt handler om at overholde kommunalretlige regler. Beslutningens afparadoksering skal således ses i lyset af beslutninger forklædt som eksterne lovkrav. Referencen til omverdenen igennem lovkrav til dagpasningsområdet gør, at beslutningen fremstår som om, der ingen valgmuligheder er, som om den allerede reelt er truffet, så den blot skal formaliseres – hvilket letter tilslutningen.

En anden beslutningsstrategi er at henvise til den interne økonomiske nødvendighed. Der er i regionskommunen, qua en trængt økonomi, iværksat en del 'ned- og

omprioriteringsbeslutninger.' For at løse de økonomiske problemer inviteres fagrådets ledermedlemmer til at komme med besparelsesforslag, der tager karakter af for-beslutninger for regionsrådets endelige beslutningstagning om de økonomiske foranstaltninger. Det anses som 'nødvendigt', at alle parter tager del i ansvaret og 'gør noget' for også i fremtiden at kunne opretholde en rentabel service.

Endelig kan der nævnes et mere konkret eksempel, nemlig den opstillede dagsorden for fagrådsmøderne, der i al fald i begyndelsen af forløbet, blev opstillet for fagrådsmøderne, forudbestemte en særlig kommunikation og prædefinerede diskussionerne så de fik karakter af diktat frem for dialog. Såvel fremførte problemstillinger som deres løsningsforslag er udtryk for en saglig afparadoksring af beslutningen, da de indsnævrer valget og dermed begrænser kompleksiteten. En formulering af løsningsforslag eller alternativer er i sig selv en beslutning, da der her sker en sortering og udelukkelse af andre alternativer. Opstilling af alternativer må altså også afparadokseres, for at blive besluttelig. Ud fra ovenstående fremgår det, hvordan denne saglige afparadoksring sker ved at referere til økonomiske forhold og beslutninger, der er truffet udenfor mellemlivniveauet.

Ved de ovennævnte eksempler begrænses kompleksiteten og beslutninger gøres besluttelige ved at gøre omverdenens beslutninger til beslutningspræmis for beslutninger, der træffes i "dialogen".

2. 'Øjeblikkets alvor' (temporalitet – før/efter). En anden beslutningsstrategi er at træffe beslutningen med reference til et særligt belejligt tidspunkt. I daglig tale kender vi vendinger som "øjeblikket er inde" eller "tiden er moden". Beslutningen synkroniseres med tiden. Det kan ske på mange måder. Én strategi er at lave scenarier for fremtiden: 'Vi er nødt til at træffe den her beslutning, hvis vi skal følge med fremtiden og fremstå som en moderne og omstillingsparat virksomhed', eksempelvis. De beslutninger, der tages i nutiden, tages ud fra skræmmebilleder for fortiden og idealbilleder af fremtiden. I regionskommunen kan selve beslutningen om at ændre i forvaltnings- og styreformen i retning af "en mere moderne kommunal organisation" ses i dette lys. Øjeblikket var inde til at gøre noget.

En anden strategi er at dele den respektive beslutning op i flere tempi, der kan modne den undervejs. At sekvensere beslutningsprocessen og dele den op i 'en ting ad gangen' gør beslutningstagen nemmere. Ved på den måde at dele beslutninger op i bider, som i sig selv synes besluttelige og opfattes som overkommelige, kan der bid for bid efterhånden opnås en overordnet beslutning, der på én gang virker mindre og også mere presserende, næsten som en nødvendig og en logisk følgevirkning. I regionskommunen kan det virke som om der ikke er tænkt særlig meget i en sådan sekventiel 'små skridts metode' – alt synes at være besluttet og iværksat på én gang. Men ser vi nærmere efter, viser der sig trods alt en vis kronologi i omstruktureringsforløbet. Mange beslutninger opstår som nødvendige i en udviklingsproces, i en struktur, hvor der nødvendigvis fremtræder "huller", og som løbende skal fyldes ud. Implementering af regionsrådets beslutninger er en temporal afparadoksring af beslutningen. Ved at dele beslutningen op i sekvenser over tid i en politisk målsætning (social forventning) for beslutningen – implementering i fagrådet – og en evt. efterfølgende evaluering, splittes kompleksiteten ved beslutningen op så den bedre kan håndteres.

3. **'Analytisk foregribelse'** (socialitet – os/dem). I tilknytning til de to forrige beslutningsstrategier kan der ligge en strategi bag, der handler om at få beslutninger til at se ud som om de allerede reelt er truffet, så det blot står tilbage at formalisere dem. Der kan f.eks. være tale om politiske analyser eller 'interessentanalyser' af beslutningssituationen. Ved at udpege centrale aktører i omverdenen, ved at tilskrive dem autoritet og interesser kan beslutningen efterhånden tage karakter af et socialt imperativ. Man gør sig overvejelser om hvad flertallet i regionsrådet kunne tænkes at mene, og hvilken strategi oppositionen for tiden synes at følge – eller man sætter sig ind i, hvordan brugerne eller nabo-virksomhederne tænkes at handle. Man ræsonnerer sig frem, og på den måde sættes der grænser for beslutningen – den designes så at sige på forhånd. Og når nu man allerede har analyseret sig frem til hvordan billedet ser ud, bliver den beslutning, der skal træffes alene en beslutning om at følge efter eller være på forkant af den beslutning, som alligevel følger. Det giver sig selv, at vi må træffe denne beslutning netop nu, mens vi endnu kan komme på forkant og både høste anerkendelse og præge beslutningen.

Et andet eksempel er, at nogle beslutninger i fagrådsregi træffes med udgangspunkt i et 'socialt imperativ' – en beslutningens tvang, hvor direktøren med henvisning til de politiske signaler eller direkte ordrer, har en autoritativ instans at knytte beslutninger an til, og herudfra pålægge virksomhedslederne særlige forordninger. Det står ikke til diskussion. Det er i sådanne tilfælde, at nogle virksomhedsledere taler om diktat frem for dialog. Beslutninger fremstår her som tvang eller diktat, hvilket er en form for social afparadoksring af beslutninger, idet de fremstår som om de allerede er besluttet og gennemført. Det fremstår altså i kommunikationen som om, der ikke er nogen valgmuligheder i beslutningskommunikationen og dermed reduceres kompleksiteten ved beslutningen. Den sociale afparadoksring kommer især til udtryk i virksomhedslederens omtale af direktøren som implementør. Det at implementere noget, er i sig selv en beslutning, der dækker over en anden beslutning. Men implementering får beslutningen til at se ud som om, at den allerede er gennemført, og indikerer dermed, at der intet valg er at træffe fra virksomhedsledernes side.

De tre ovenstående af-paradokseringsstrategier, der opererer i hhv. en sags,- tids- og socialdimension, er alle med til at begrænse kompleksiteten i kommunikationen og dermed muliggøre beslutningstagning på regionskommunens mellemniveau.

Beslutningens præmis

Vi har indtil nu fokuseret på fagrådets beslutninger, og har kastet lys over fire specifikke beslutninger. Og derudover afdækket beslutningernes muliggørelse via diverse af-paradokseringsstrategier. Men hvorledes ser disse beslutningers beslutningspræmis ud? Lad os i det følgende rette et blik mod en anden slags beslutninger, nemlig beslutninger om beslutninger, altså beslutninger om hvordan beslutninger skal træffes, dvs. beslutningspræmisser. Med andre ord beslutninger om fagrådets beslutningskompetence og hermed den besluttede 'ramme' for, hvordan fagrådet organiserer sig internt.

Fagrådets fælles stemme?

Denne ramme opstilles i forretningsordenen for fagrådet á 25.08.2004. Det er interessant her at bemærke, at denne forretningsorden først bliver aktuel at udarbejde på et tidspunkt, hvor fagrådet har været en realitet et stykke tid. En forretningsorden er ellers typisk en, der udfærdiges relativt tidligt i en ny organisationskonstruktion. Men det er først da der internt i fagrådet opleves, at rådet faktisk træffer beslutninger, at der opstår et behov for en formaliseret ramme omkring denne beslutningstagen. Fagrådet 'opdager', at det træffer beslutninger, og har derfor behov for en formel henvisningsinstans til hvordan disse beslutninger så bør træffes. Der træffes altså ikke kun beslutninger i fagrådet, men også beslutninger om hvornår der er tale om en beslutning, og hvordan den bliver til.

Forretningsordenen indledes med en præcisering af fagrådets kompetence:

"Fagrådet for dagpasning er et forum for koordination og udvikling indenfor politikområde 01, - dagpasning. Fagrådet er desuden forum for dialog mellem direktionen og virksomhedslederne. Fagrådet har ingen selvstændig kompetence, men den samlede gruppe af selvstændige virksomhedsledere kan tillægge fagrådet kompetence til at beslutte på hele politikområdets vegne, hvis der kan opnås enighed herom" (Forretningsorden, 29.09. 2004, jf. bilag 4).

Fagrådets kompetencer har virket (og virker stadigvæk – på trods af, at man fornemmer en positiv udvikling), for såvel udenforstående samt internt for mange af de involverede respondenter som meget uklare, pga. diskrepansen mellem dens italesatte hensigt med de mellemliggende organer (og at der *kun* eksisterer to beslutningsniveauer) og den operationelle virkelighed i tale og tekst samt de involveredes oplevelser. Særligt den sidste del af denne formulering omkring præcisering af fagrådets kompetence, hvor det påpeges, at: "fagrådet ingen selvstændig kompetence har", men hvor det samtidig påpeges, at "den samlede gruppe af selvstændige virksomhedsledere kan tillægge fagrådet kompetence til at beslutte på hele politikområdets vegne, hvis der kan opnås enighed herom", viser sig derfor interessant, i forhold til afdækning af 'mellemniveauets operationer' og fagrådets egentlige kompetence. I forlængelse af dette hæfter vi os yderligere ved punkt 9 på samme forretningsorden, omhandlende den interne organisering:

"Fagrådet kan nedsætte såvel faste som midlertidige arbejdsgrupper. Fagrådet kan videregive kompetence til de nedsatte arbejdsgrupper, således at disse kan træffe beslutninger uden direkte vedtagelser i fagrådet. Arbejdsgrupperne udarbejder selv oplæg til fagrådsbeslutning vedr.: Kommissorium, tidsplan / deadlines og kompetence. Ved nedsættelse af hurtigt arbejdende grupper træffer fagrådet beslutning om ovenstående samtidig med nedsættelse af arbejdsgruppen." (Forretningsordenen, pkt.9, 29.9.2004, bilag 4).

Beslutningen om at "fagrådet kan nedsætte såvel faste som midlertidige arbejdsgrupper" kan først og fremmest ses som en organiseringsform, der tilsyneladende har været anvendt både før og efter forretningsordenens officielle ikrafttrædelse. Tematikken omkring nedsættelser af arbejdsgrupper kan identificeres helt fra start, da problemer i forhold til fagrådets størrelse har været at spore fra opstartsfasen. Som en fagrådsrepræsentant udtrykker: "En af de beslutninger, der også blev truffet på fagrådet, var at alle skulle indgå i nogle arbejdsgrupper, så på den måde mødes man også i mindre grupper. Så det gør også at de får en anden følelse af at være en del af det!" (Fagsekretariat B). Man har derfor valgt at

nedsætte arbejdsgrupper for at lette uoverskueligheden i fagrådet. Beslutninger om nedsættelser af arbejdsgrupper i forbindelse med udvikling af samarbejdsprocessen på fagrådsmøderne, kan i et tidsmæssigt aspekt betragtes med en høj grad af beslutningsrobusthed, da man med stor konsistens har handlet på baggrund af beslutningen om indførelse af ”arbejdsgruppemodellen” i samarbejds miljøet på fagrådsmøderne.

Strukturen på fagrådet har i større og større grad fået præg af det, der i daglig tale kaldes ”cafémodellen”. Mange punkter på dagsordenen behandles ud fra denne ”cafémodel”, der bygger på et kort oplæg, hvorefter der diskuteres i ”caféer” med efterfølgende korte referater fra gruppen i plenum. Men spørgsmålet er, hvilke konsekvenser denne interne organisering og beslutningspræmis har for fagrådets beslutningsunivers? Det fremkommer jo tilsyneladende af punkt 9, at ”fagrådet kan videregive kompetence til de nedsatte arbejdsgrupper, således at disse kan træffe beslutninger uden direkte vedtagelse i fagrådet”. Det ledende spørgsmål er således, hvordan en beslutningskompetence byggende på enighed i hele fagrådet spiller sammen med fragmentering i arbejdsgrupper? Vi vil i det følgende kigge nærmere på konsistensen mellem den indledende præcisering af fagrådets kompetence og cafémodellens arbejdsgruppestrukturering, for herigennem at belyse hvilken sammenhæng og indvirkning disse har på hinanden.

Mange af de involverede respondenter har netop kommunikeret denne uklare fagrådskompetence i forhold til det tvetydige forhold, at fagrådet *ingen* selvstændig kompetence har – men at virksomhedslederne samtidig tilsammen kan tillægge fagrådet kompetence, såfremt der kan opnås enighed. Det rejser flere spørgsmål. Et er, hvordan denne enighed skal forstås i fagrådet? Begrebet enighed kan udelukkende ses ud fra fagrådets kommunikation om enighed. Selvom enighed overordnet kommunikerer som noget ’fælles’, hvor alle stemmer bliver hørt, har begrebet mange former i kommunikationen alt efter hvem, der kommunikerer denne enighed. Et andet spørgsmål er, hvordan man opnår enighed på fagrådet og dermed en fælles ’virksomhedsleder-stemme’, når det netop kun er disse, der har kompetence?

Begreberne helhed, enighed og ’det fælles’ skal som tidligere nævnt (jf. kapitel 2) ydermere ses i et andet lys. Vores teoretiske baggrund og antagelse er, at samfundet (og hermed også organisationssystemer) kun hænger sammen ’udvendigt’, og at der intet fælles ’vi’ eksisterer – kun kommunikationen om ’vi’. I denne optik bliver begreber som ’enighed’ og ’fællesskab’ til indholdsmæssige ’tomme begreber’ (’empty signifiers’). Forstået på den måde, at det er begreber, som kan indholdsfyldes på mange forskellige måder afhængig af hvilken kommunikation, der kommunikerer derom. I forhold til forretningsordenens kommunikation om enighed som beslutningspræmis i fagrådet, kigger vi i det følgende lidt nærmere på kommunikationen om denne enighed ved at iagttage forskellige systemers kommunikation om samme:

- Direktøren: ”Fagrådet har den kompetence, som fagrådet tiltager sig! Principielt har fagrådet ikke en kompetence til at tage en beslutning. Men de definerer jo egentlig selv deres kompetence. Hvis de (fagrådet) beslutter, at vi skal have et fagråd, hvor der sker en stor koordinering, og at man accepterer, at der kan tages flertalsbeslutninger, så er det den kompetence fagrådet har. Fagrådet kan ikke pådutte en virksomhed at følge flertalsbeslutninger og tage beslutninger på vegne af nogen, som er uenige og har været enige med sit MED-udvalg,

om at det her kan vi ikke gå med til. Så kan han stemme imod, og så er der jo sådan set ikke en beslutning i det fagråd på det punkt. Det eneste jeg kan gøre, er at sige, at her er en interesse i helheden i, at vi gør det sådan, og så kan jeg gå ind og pålægge den leder, at så skal han eller hun også følge den beslutning - og så er der en beslutning alligevel. Men det ville da være en undtagelse, at jeg skulle gå ind og spille med musklerne – vi skal helst være enige om tingene.” (Direktør).

- Regionsborgmester: ”Fagrådet er et møde blandt ligemænd. Det er op til de enkelte virksomhedsledere at få det ud af det (i fagrådet), som de bedst kan. Det (red., fagrådet) er simpelthen et kollegialt råd, hvor man mødes med direktøren og fagsekretariatet, og drøfter fælles spørgsmål. Men ikke et sted, hvor der kan træffes beslutninger i den forstand. Med mindre alle er enige om ’sådan gør vi!’ – så er det en selvstændig beslutning. Men den er ikke bindende for den enkelte virksomhedsleder, den enkelte leder er qua aftalen suveræn til at køre virksomheden som man vil... Men udgangspunktet er, at fagrådet kan IKKE beslutte, at ”nu skal den enkelte virksomhedsleder gøre sådan og sådan.” Det er den enkelte virksomhedsleder som qua sin kontakt med regionsrådet, kan træffe sin beslutning.” (Regionsborgmester).
- Fagsekretariat B: ”Man kan sagtens beslutte noget på fagrådsniveau. Men det indebærer, at hver enkelt virksomhedsleder lægger deres kompetence ind så man bliver enige. Men jeg tror ikke man havde tænkt på, hvor stort det her fagråd ville blive, da man lavede modellen. Og det kan være problematisk, hvis en enkelt institution kan blokere for en beslutning, fordi man er afhængig af, at alle er enige.” (Fagsekretariat B).
- Fagsekretariat A: ”Jeg kan godt forstå, at når der sidder 29 ledere i fagrådet, og siger at ”det synes vi er en skide god ide”, og der så sidder en, der synes det er en dårlig ide, så er det svært for vedkommende og stå frem og sige ’det vil jeg ikke være med til!’ Man kan føle sig presset. Men de skal jo blive bedre til selv at sige, at ’jeg er ligeglad med, at 99 % af jer synes det er en god ide, jeg kan ikke stå inde for den! Jeg er ikke enig, og vil ikke være med!’ På den ene side skal de være selvstændige og individuelle og på den anden side så får de hele tiden at vide, at der er nogle områder som de skal rette ind på og være fælles om og samarbejde med hinanden.” (Fagsekretariat A).

Først og fremmest, kan det af citaterne ses, at direktøren også har indflydelse på konstruktionen af enigheden, såfremt hun taler ud fra helhedshensyn. På trods af, at direktøren jo *ikke* er en del af det ’fællesskab’, der tilsammen kan tillægge fagrådet kompetence som følge af enighed. Direktøren kan altså ses som en *del* af fagrådet og fællesskabet så længe hun taler ud fra helhedshensyn – men står samtidig *udenfor* den fælles kompetence som følge af ’enighed’ blandt virksomhedsledere. Da enighed i fagrådet kommunikerer som noget, der skal ses som en fælles afstemning, og hvor alle stemmer bliver hørt, er det yderst bemærkelsesværdigt, at det empirisk ikke fremstår klart, hvem der er en del af denne fælles stemme.

Dette afspejler sig således også i forhold til, hvordan man strukturerer sig og opnår såkaldt enighed i fagrådet. Netop den sidste sætning i et af de ovenstående citater, hvor det problematiseres, at en enkelt institution kan blokere for en beslutning, fordi man er afhængig af at alle er enige – kan jo ses som ’løst’, såfremt at de nedsatte arbejdsgrupper rent faktisk selvstændigt kan beslutte på vegne af hele fagrådet. Den ovenstående arbejdsgruppestruktur og arbejdsgruppernes ekspliciterede kompetence åbner således op for

et operationelt beslutnings-univers, der bygger på et uklart beslutningspræmis; nemlig en flygtig enighedsforståelse, der bygger på et fragmenteret fællesskab. I 'politiske kampe' og i beslutningssituationer opstår der appeller til en fælles interesse, uanset at 'det fælles' skifter med situationen. Hvad der er 'fælles' for to virksomhedsledere, en fagrådsrepræsentant eller direktøren er ikke nødvendigvis det samme, som hvad der er fælles for hele fagrådet.

Der er et internt paradoks i den måde man organiserer sig på i fagrådet, når man oplever, at virksomhedslederne på den ene side har selvstændig beslutningskompetence på virksomhedsniveau, og at man i fagrådet kun kan beslutte (eks. tværgående beslutninger) såfremt alle virksomhedsledere tillægger det deres beslutningskompetence – da kun dette fællesskab har beslutningskompetence qua en 'enighed'. Når denne fælles beslutningskompetence, på den anden side, så splittes op i selvstændigt arbejdende enheder med selvstændig beslutningskompetence (jf. pkt. 9), opstår paradokset mellem 'splittelse' og 'enighed'. Det fremgår både af interviews og fagrådsreferater, at man inddeles i arbejdsgrupper, hvor ikke alle beslutninger og forslag (indstillinger til regionsrådet) kommer til fælles høring. Når man i beslutningssammenhæng taler om fællesskab og enighed som beslutningspræmis og samtidig strukturerer sig fragmenteret, opstår et skisma mellem del og helhed. Herigennem skal fagrådets strukturering og kommunikation af enighed forstås: Man kan godt være fælles om at fragmentere sig – hvor enigheden bygger på en accept af fravær af betydningen af enighed. Fællesskabet bliver atomiseret, men man er fælles om at atomisere sig! Men strukturen bryder ikke sammen, da kompleksiteten åbner op for muligheden af nye beslutningspræmisser og dermed beslutninger.

Årsagen til denne paradoksale struktur, kan være, at det netop *kun* er muligt at beslutte fælles ved at *beslutte* sig for at strukturere sig og beslutte fragmenteret. Både pga. fagrådets størrelse, men også pga. betydningen af roller, som formelt set ikke er en del af 'fællesskabet' i forbindelse med fagrådet beslutninger igennem 'enighed'. Beslutninger, hvor der som tidligere nævnt, ikke kan opnås enighed, men hvor direktør og/eller fagsekretariat får vendt sagsdimensionen til en fælles interesse, således at beslutningen fremstår som besluttet i kraft af en kommunikeret konsensus som henvisningsinstans. Hvor henvisning til helhed og fællesskab skal ses i en *de facto* anerkendelse af, hvad man gør klogest i at tage hensyn til, dersom man vil have succes i en bestemt sammenhæng (Thyssen 2004:135). Her har direktøren og fagsekretariatet somme tider så stor påvirkning på beslutningerne, at de har mere at skulle have sagt end det fællesskab, som reelt set sidder med kompetencen:

"Det står da meget klart og præcis på papiret, at fagsekretariatet skal dels sparre politikerne og dels stå for alt udviklingsarbejdet i sparring med fagrådet. Jeg vil meget hellere som politiker høre fagrådet end en enkeltperson, som vælger hvad jeg skal have af informationer. For det skal du jo heller ikke tage fejl af... der er jo ret få mennesker i fagsekretariatet. Og der kan jo let sidde nogle mennesker...2-3 personer, der vil sidde uden bevidst at ville lave politik alligevel sidder og laver politik på området. Og hvis jeg kun skal forholde mig til hvad jeg får af input fra ganske få mennesker, der måske har filtreret, hvad andre mener – så mener jeg faktisk, at jeg er meget mere på herrens mark, end hvis jeg får inputtet direkte fra fagrådet. Jeg vil meget hellere høre oplægget fra fagrådet end igennem fagsekretariatet. Jeg vil meget hellere høre et bredere syn på det." (Politiker C).

Iagttagelsen af kommunikationen om fagsekretariatet og direktør kan blot indikere, at parterne er udenforstående 'sparringspartnere', der udelukkende skal fungere som støtte og helt uskyldigt kaster bolde op i luften til den fælles virksomhedsledergruppe. Men omvendt kommunikerer deres roller og indflydelse på fagrådets beslutninger samtidigt meget tvetydigt. Formelt ekspliciteres det af både fagrådet selv, samt af forventningen til strukturen, at der kun kan besluttes såfremt virksomhedsledere opnår enighed på fagrådet. Men kommunikationen både i og om fagrådet afdækker eksistensen af en 'black box'⁹ i forbindelse med disse 'støttefunktioners' positioner i beslutningsprocesserne, hvor direktørens tilslutning og fagsekretariatets involvering har stor indvirkning på den kommunikerede enighed. Dette fordi både fagsekretariat og direktør til tider optræder som en del af fagrådets samlede kompetence. Det helt store problem er således, at det ikke altid er til at se, hvorvidt det er de samme, som kaster og griber boldene! Og hvem der skal være enige for, at man kan tale om fælles beslutninger.

Manglernes tilsynekomst – strukturens reparationsproces

Det er i det ovenstående konstateret, at dialogen er af en mere beslutningsmæssig karakter end umiddelbart "udveksling af holdninger og synspunkter". Men hvor skal forklaringen på denne nødvendighed findes? Vi hæver os nu op over iagttagelsen af konkrete operationer, for at søge et svar på, hvorfor mellemniveauet opererer modsat forventningerne. Hvad er det for et tomrum i strukturen virkelighedens operationer søger at udfylde? Forklaringen må findes i realiteternes efterspørgsel af manglende elementer eller et sted, hvor disse elementer kan eksistere, siden man søger at udfylde det igennem 'uautoriserede' operationer. Herigennem vil to bud på forklaringer blive belyst. Følgende vil aftalens beslutningsfundament blive behandlet og efterfølgende hvilken betydning strukturens simple design har for regionskommunen.

Aftalens dialog – dialogens aftale?

Som nævnt i kapitel 2, fremgår det af det politiske systems forventninger, at aftalerne tillægges det beslutningsmæssige konstitutive element, idet dialogen udelukkende tillægges udveksling af synspunkter. Dette vil sige, at alle de beslutninger vedrørende drift og politik, der er nødvendige for regionskommunens eksistens skal være på aftale-siden. Og når vi så holder dette op mod det faktum, at aftalerne i realiteten ikke lever op til intentionerne; de er for standardiserede, for økonomi-fikserede, for lidt detaljerede, for upræcise etc. (jf. kapitel 2) opstår selvsagt et problem. Det burde jo formelt set være aftalen, der bandt de to beslutningsniveauer sammen. Det får så den konsekvens, at flere af de beslutninger mellem det centrale og decentrale niveau, der ifølge styreformen skulle være fastlagt i aftalen, i stedet sker gennem dialogen *mellem* de to niveauer.

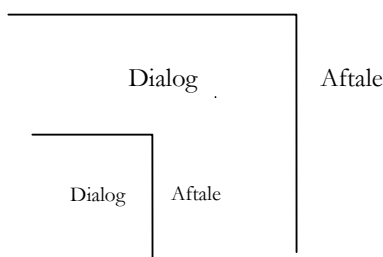
Når det politiske system som nævnt iagttagelse strukturen gennem forskellen aftale/dialog, betyder det, at kommunikation spaltes i enten kommunikation om aftaler (dvs. beslutninger) eller kommunikation om dialog (dvs. udveksling af synspunkter og holdninger). Det kan

⁹ Begrebet 'black boxes' bruges om systemer, hvis indre årsager vi ikke kender til, og som er uigennemskuelig for systemets omverden. Man ved ikke hvad der sker i den ,og kassen bliver sort. Black boxes skal forstås ud fra, at det er systemet selv, der determinerer og skaber sig selv igennem dets operationer - uden adgang og gennemsigtighed for andre.

derfor virke paradoksalt for strukturen, at de tre organer (direktør, fagsekretariat og fagråd) som felt dukker op som værende et beslutningssted i forhold til den betydning, det politiske system tillægger dialogen. Dette paradoks ekspliciteres særligt i forhold til dialogens funktion, da man oftest fra politisk side udelukkende taler om strukturen ud fra de organer der har beslutningskompetence i kommunikationen om strukturen (regionsråd og virksomheder). Der er således en tendens til kun at tage udgangspunkt i det, som aftalen binder sammen, nemlig den formaliserede opfattelse af bestiller og udfører.

I kraft af at anvendelsen af aftalestyring kan medføre en mere firkantet model med ”skarpe kanter” (som en af respondenterne udtrykker det) i organisationen, er der nogle helt klare rammebetingelser som virksomhederne først og fremmest skal indordne sig efter. Friheden er i denne sammenhæng residual i forhold til aftalens indhold og forpligtelse. Dialogen skal i den forbindelse ses som et kvalitativt blødere element, der har til formål at bløde de skarpe kanter op og gøre organisationen mere nuanceret i sin helhed. Strukturen kan have den funktion, at den enten støtter op om aftalen eller dialogen. Den kan ikke støtte op om begge ting på en gang. Med andre ord oscillerer strukturen mellem aftale og dialog. Ved indførelsen af realiteten i mellemniveauets operationer i strukturen bliver aftale og dialog blandet sammen, da dialogen, udover at danne platform for aftalens udformning (via de årlige dialogmøder mellem politikere og virksomheder) også får karakter af aftalemæssigt indhold i form af beslutningskommunikation. Dvs. at det er umuligt at se, hvornår beslutningskommunikationen falder på den ene eller den anden side af forskellen aftale/dialog.

Når dialogen hermed indeholder aftaleelementer (beslutninger), lægger begreberne aftale og dialog sig ved siden af hinanden og flyder sammen i den nye struktur. Igennem en markering af forskellen aftale/dialog’s dialogside, bliver man i tvivl om, hvorvidt aftalen er dialogens platform (dialog om allerede truffne beslutninger i aftalen) – eller om dialogen er aftalens (beslutningernes) platform (beslutningskommunikation, der skaber de beslutningselementer der, ifølge forventningerne, burde optræde som aftaleindhold). Kommunikationens form bliver i den forbindelse paradoksalt: Den kræver aftale (beslutninger) genindført som dialog – men må samtidig forudsætte aftale, da der ellers ingen dialog er til at gøre aftalen (beslutninger) mulig. Strukturen har dermed elementer af begge dele, hvorfor strukturen bryder sammen. Vi får således en såkaldt ’re-entry’-situation, hvor skellet aftale/dialog genindtræder på dialog-siden af forskellen (se illustration). Igennem re-entry bliver enten/eller forestillingen ’aftale/dialog’ afløst af en både/og realitet.



Forskellen mellem aftale og dialog optræder som paradoksal, idet enheden indeholder to værdier, hvor man ikke kan udelukke nogen af dem. Så snart man (som iagttagere) bestemmer sig for den ene værdi lander man uundgåeligt i den modsatte værdi. Bestemmer man sig for dialogens side, optræder aftaleelementer og gør dialogen til aftaler i form af beslutninger. Omvendt vil man, ved at bestemme sig for aftalen, lande i dialogens side, da dialogen er konstituerende for aftalens indhold i de årlige dialogmøder mellem det politiske udvalg og virksomheder. Man kan altså finde strukturer, som både støtter op om aftalen og dialogen – og det er det, der gør den paradoksal. Derved indikeres, at der i stedet for aftale og dialog i stedet kan iagttages en pendultilstand mellem paradoksets to sider – i det ene øjeblik 'dialogens aftale' og i det andet øjeblik 'aftalens dialog'. Paradokset sætter os i en situation, hvor der hersker uafgørbarhed. Strukturen tiltænkte klarhed smuldre.

Simpel struktur – komplicerede tilpasninger

Som problematikken omkring aftale/dialog viser, antager den nye styreform ellers simple struktur et ret kompliceret antræk i dens faktiske implementering. Dette ses også i relation til spørgsmålet om virksomhedsledernes selvstændige beslutningskompetence. Bliver den rent faktisk hos dem eller siver den ind i fagrådet og forsvinder fra dem i samme bevægelse? Og som vi så i tidligere i beslutningsanalysen, er det endnu mere uoverskueligt at placere virksomhedernes fælles beslutninger indenfor området. Hvem skal tage de beslutninger? Hvor skal de tages? Strukturen ellers så simple design efterlader mange spørgsmål. Som en BUPL-repræsentant udtrykker det:

” I og med at der ikke er et formelt sted, hvor tingene skal igennem en egentlig behandling, så bliver det mere lemfældigt.... sådan 'nå ja, så siger vi det! Er der nogen, der er uenige? ok, så gør vi sådan.' Det gør, at selv dem, der åbenbart er med til at træffe de beslutninger, som de pr. definition ikke må træffe, de ved det faktisk slet ikke... Det er uigennemskuelige procedurer. Man nedsætter arbejdsgrupper, der kommer med forslag, og de forslag bliver sendt til politikerne, men ingen ved hvor beslutningerne bliver taget, for det er sådan en uigennemskuelig proces.” (BUPL repræsentant).

Årsagen til, at processerne kan fremstå så uigennemskuelige for både udenforstående og implicerede, kan være den enkle, at man netop ikke har dette behov implementeret i designet af strukturen, og derfor først efter, 'startfløjten har lydt' bliver kastet ud i 'fra-gang-til-gang' løsninger og omformelige arbejdsgange, som tolkes og forstås meget forskelligt af de forskellige involverede parter. Konsekvenserne ved at fylde 'huller' ud med tiden og overlade ansvaret for dette til mange forskellige parter, kan være mangfoldige tolkninger i forbindelse med ansvar og kompetence, der igen kan medføre forvirring og frustration. Problematikken om de tværgående beslutningers betydning på fagrådets ordenen og måden hvorpå disse sager bliver behandlet, skal, som tidligere nævnt, forklares ud fra at man på selv samme tid formelt set ikke tillægger fagrådet beslutningskompetence *medmindre* alle virksomhedsledere er enige. Og samtidig kan man ud fra interviews fornemme, at ikke alle virksomhedsledere føler, at de har fuld valgfrihed i forbindelse med om de vil tilslutte sig denne enighed eller ej i forskellige sager. Dette set i lyset af det paradoksale ved begrebet enighed. Virksomhedsledere har ikke overblik over, hvad man er en del af i fagrådet, og hvad de reelt set skal være med til at beslutte. En problematik som en BUPL repræsentant skitserer på denne måde:

”Når man laver et organ, og samler ledere i fagrådet – der ganske vist ingen kompetence har, så vil der komme et rum, hvor man tager nogle beslutninger...Så man har fanget lederne i et rum, hvor de bliver tvunget til at tage nogle beslutninger, uden at de får at vide, hvad de egentligt laver...de er fanget i nogle fælder, hvor de ikke rigtig kan komme videre. Og det bliver tydeligere og tydeligere for *hver* dag, der går. Nu har der jo lige været nogle nye besparelsesforslag – det er en lille gruppe ledere, der bliver bedt om... eller de bliver vel beordret til at sætte sig ned i fagrådet og komme med nogle besparelsesforslag, og de skal komme med ’noget’, som de måske ikke engang mener, vil blive taget særligt højtideligt.” (BUPL repræsentant).

Har man glemt eksistensen af et behov for tværgående beslutninger, da man designede strukturen? Først og fremmest er det netop ikke ekspliciteret, at fagrådet er et tværgående beslutningsorgan. Derfor har man heller ikke udviklet effektive formelle beslutningspræmisses og arbejdsgange til denne type beslutninger. De adspurgte respondenter undrer sig:

”Jeg kan slet ikke forstå, at der ikke er tænkt på, hvor de tværgående beslutninger bliver taget. Der er jo masser af beslutninger, der skal tages tværgående, men fagrådet må jo ikke beslutte noget, og regionsrådet skal jo ikke beskæftige sig med detaljer. Man har jo ikke det klarsyn på de enkelte dialogmøder to gange om året. Det er nødvendigt at have sådan et koordinerende organ (red., fagrådet), men det er så også nødvendigt at det bliver skåret ud i pap, hvad det er man skal lave der. Man kan ikke have et kollegialt forum på papiret, når det så også er så meget andet. At man kun kan nøjes med at sidde og sludre og så gå hjem og være inspireret i samme retning. Den slags tilhører en anden og bedre verden!” (BUPL-repræsentant).

Dette kræver større forklaring, hvorfor vi vil knytte et par kommentarer til skismaet mellem den simple struktur og ovenstående uoverskuelige processer. På den ene side kan en organisation ikke finindstille sine arbejdsgange og sin struktur til alle tænkelige situationer, og på den anden side må den have en struktur for at undgå vilkårlighed. Regionskommunen kan som organisation ikke designe en forudsigelig struktur, som kan rumme alle de elementer, der skal til. Og det har man heller ikke ønsket. Man har været ”meget forhippet på at skære modellen meget rent i starten”, som en politiker siger (Politiker C). Man har designet en meget stram og simpel struktur, der i mødet med praksis får problemer.

Stramme og simple modeller betyder, at hver beslutning er programmeret af en lokalisering på få steder. Nemlig på de to beslutningsniveauer. Når man skærer modellen så firkantet, afføder det endvidere et behov for metoder til netop at komme rundt om de skarpe hjørner, blandt andet for at løse koordineringsproblemer. Strukturelle ’mangler’ eller ikke-ekspliciterede organiseringsprincipper er derfor nødt til at blive løst af de daglige operationer for, at hele systemet ikke bryder sammen – ved f.eks. at der så træffes beslutninger, der hvor der egentlig ikke burde. Der er i de daglige operationer indlejret en automatisk reparations-teknik, hvor der søges en udbedring af ’skaderne’ ved det strukturelle design. I strukturens implementering sker den nødvendige ’afslibning af kanter’, og tilpasning af designet til virkelighedens realiteter.

En forklaring på hvorfor designerne af den nye struktur – det politisk-administrative system – ikke i tilstrækkelig grad har revideret den oprindeligt tiltænkte plan – og således afpasset

den med den virkelighed, den mødte – kan ses af denne udtalelse fra en BUPL-repræsentant:

”Der er noget, der bider sig selv i halen! På en eller anden måde forestiller jeg mig, at de godt kan se, at der er brug for koordinering. Men det hænger sammen med en vision om, at det nu engang er de her principper man lavede. Den vision, den bliver så i den politiske diskussion gjort helt bogstavelig, for hvis man ikke lever op til visionen, så står oppositionspolitikere der med det samme og siger ’der går I ved siden af jeres egen struktur, ergo mener I også selv, at den ikke dur, ergo er det os, der har ret i, at det burde være på en anden måde’. Derfor bliver man nødt til at lukke af for de huller, der kan lave de der bogstavelige angreb på visionen, selvom at man måske godt kan indse det!” (BUPL-repræsentant).

Som det ses er det politiske spil mellem opposition og det regerende politiske flertal, som ved så mange andre reformer, en afgørende faktor for den aktuelle reform på Bornholms stædige fastholden i en oprindelig tiltænkt politisk plan, der måske ikke længere holder trit med virkelighedens behov. Resultatet er således, at ideologi og politisk magtkamp overtrumfer den potentielle succes, der ellers kunne være i en struktur-reformering.

Bornholms regionskommune kan således påstås at stå overfor et tilpasningsproblem, da behovene ikke stemmer overens med strukturens rene design. Virkeligheden viser sig mere kompleks end den simple model kan rumme. Eksempelvis er eksistensen af beslutninger på et ikke-eksisterende beslutningsniveau prekært i forhold til forventningerne til hele strukturen. Prekært fordi organisationens medlemmer mister evnen til at iagttage sig selv ud fra en sammenhængende mening. Man bliver desillusioneret og faren for organisatorisk skizofreni opstår. Vi anser det som problematisk, at man ikke er mere bevidste om diskrepansen mellem strukturens idé og virkelighed, for kun igennem denne selverkendelse opnås anerkendte løsningsmodeller og tilpasning, der giver mening mellem ord og handling.

Kapitel 4

Rapportens refleksioner

”Det er vigtigt, at man er solidarisk med hinanden – ikke kun solidarisk med sit eget hus, men også i forhold til den her nye model. Og indse at den skal have noget tid, førend den kan køre.” (Virksomhedsleder F).

Refleksion over intention/realitet

Denne rapport bærer titlen ’Klippefast styreform?’ – og som de fleste andre overskrifter har også denne et budskab. Den nye styreform i Bornholms regionskommune har ved nærmere eftersyn vist sig ikke at være så klippefast som intentionerne foreskriver. Ligesom ved andre større reformprojekter har implementeringen af den interne strukturreform på Bornholm skabt kløfter mellem intentioner og realiteter. I det følgende opsummerer vi rapportens pointer ved at opstille de diskrepanser vi har analyseret os frem til angående styring, ledelse og beslutning.

Styringsdiskrepanser

Intentionen i den nye styreform ’central styring-decentral ledelse’ er at skabe en ’time-glasstruktur’, der er *bred i toppen*, hvor det politiske niveau tager sig af de overordnede politiske mål og økonomiske rammer – *smal på midten*, hvor det administrative led som en barberet forvaltningsenhed fungerer som serviceorgan og bindeled – og *mangfoldig i bunden*, hvor virksomhederne italesættes som autonome enheder, der forventes at lede sig selv ud fra den særlige lokale kontekst. Direktionsmodel, supervisionsforvaltning og virksomhedsgørelse er idealet i denne nye styreform. Når idealet møder virkeligheden sker der imidlertid noget:

- 1) Direktionsmodellen bliver til en form for pseudo-forvaltningsmodel, hvor direktør/fagsekretariat i praksis tillægges en kompetence, som de egentlig ikke har. Det er samtidig vanskeligt at hitte rede i alle direktørens mange forskellige kasketter: Er det nu rollen som neutral ’forbindelsesofficer’ eller strategisk ’sorteringsfilter’, der spilles – og hvornår optræder direktøren som hhv. virksomhedsledernes foresatte chef og deres ligeværdige sparringspartner?
- 2) Det er ligeledes vanskeligt at leve helt op til idealet om en supervisionsforvaltning, der holder en vis distance i respekt for virksomhedernes selvstyring. Det er ikke så enkelt for de traditionelle forvaltere at ændre sig fra faglige eksperter til baglandskonsulenter, og således vende sig til at føre en ’beskedenhedens politik’. Der er stadig såvel internt som eksternt behov for et ’rockwool-lag’.
- 3) De udførende virksomheder, der med den nye styreform får mere frihed og ansvar, har ikke alle lige nemt ved denne nye kompetencetildeling. Måske først og fremmest fordi der stadig er uafklarethed om, hvori denne kompetencetildeling faktisk består: Hvor går grænsen mellem det centrale og decentrale beslutningsniveau – hvem kan beslutte hvad

hvornår? Og hvad sker der iverigt med alle de tværgående beslutninger imellem? Resultatet kan i nogle tilfælde være en reel virksomhedsgørelse med besluttende, 'frit-rådende' selvstyrende virksomheder, og i andre tilfælde have skær af en 'fjernstyret selvstyring' med et prædefineret, begrænset frit råderum.

Et afledt problem af strukturen er, at den tværgående beslutningstagen tilsyneladende ikke efterlades et rum til udfoldelse. Fagrådet, der er ledernes nye organ til sikring af helheden, er ramt af opstartsvanskeligheder med at finde sin position i et mærkværdigt mellemrum mellem de to officielle beslutningsniveauer. Samme skæbne lider MED-strukturen, hvor der efterlyses et indflydelsesfora mellem det centrale hovedudvalg og de mange lokale udvalg. Det er paradoksalt, at bedst som den nye styreform forsøger at komme sektor-chauvismen og forvaltningskongedømmerne til livs – og dæmme op herfor med en helhedsorienteret topledelse, en klarere virksomhedsfokusering og således imødekommelse af de lokale ledernes, medarbejderes og brugeres behov – indses det alligevel som en nødvendighed at geninstallere en sektor/område-fokusering til sikring af tværgående samarbejde og koordinering. Løsningen på dette behov kan være konstruktionen af et nyt lag; nemlig områdeledelse med tilhørende MED-organ. Spørgsmålet er om dette ville betyde en styrket decentralisering grundet en stærkere fagfelts koordinering – eller omvendt en re-centralisering, der trækker magten tilbage til det politisk-administrative centrum. Det kan kun fremtiden vise.

Ledelsesdiskrepanser

Den nye styreform sætter i den grad trumf på ledelse. Ledelse ses som den kritiske faktor, der kan gøre styreform til en succes eller fiasko. I rapporten har vi generelt kunnet konstatere store forventninger til ledelse. Forventningerne ses som både positive og krævende. Virksomhedslederne udtrykker tilfredshed med at blive italesat som styreformens grundpiller – det er i store træk dem, det hele handler om – dem, der bærer konstruktionen. Men hermed følger også et voldsomt pres, der for nogle blot ses som spændende og udfordrende, mens det for andre er ganske angstprovokerende og nærmest truer dem med kollaps. Hvorom alting er, så giver de nye forventninger til daginstitutionslederne anledning til et sammenstød mellem en ledelsestradition funderet i et *fagligt lederskab*, baseret på ideen om funktionel repræsentation, fagligt fællesskab, professionsloyalitet og intern kollegial kontrol. Og et *professionelt lederskab* baseret på ideen om organisatorisk repræsentation, virksomhedsorientering, ledelsemæssig kommunikations- og handlekraft samt mestring af flersidede ledelsesopgaver og differentierede krav. Med den nye styreform tvinges lederne for alvor til at revidere deres oprindelige måde at være ledere på. De befinder sig i en række dilemmaer mellem fortidige og fremtidige ledelsesidealer; Institutionsbestyreren versus virksomhedslederen, den pædagogiske leder versus den professionelle leder, administratoren versus den mere strategiske leder og endelig kollegaen versus arbejdsgiveren. Alle disse lederidentiteter skaber et ganske udfordrende ledelsesmæssigt terræn, og det er op til den enkelte leder at finde sin plads heri. Lederens opgave består i at reducere 'identitets-skizofrenien' ved at skabe sin egen ledelsesprofil, der vel at mærke ikke falder for meget ved siden af den forventede.

Beslutningsdiskrepanser

Såvel styring som ledelse handler om at træffe beslutninger. Intentionen i styreformen er at skabe en simpel struktur bestående af kun to beslutningsniveauer. Realiteten er derimod at der træffes beslutninger på mange niveauer – og ikke mindst *mellem* niveauerne. I vores beslutningsanalyse har vi ved eksemplets magt vist, at der træffes beslutninger på 'mellemlige niveauet', selvom dette niveau ifølge designet ikke har nogen formel beslutningskompetence. Den funktion mellemlige niveauet er blevet tilskrevet, som udelukkende indeholdende dialog (udveksling af synspunkter), viser sig reelt at indeholde aftalekommunikation i form af beslutninger. Når forskellen aftale/dialog således bryder sammen, falder systemets design til jorden. Forventningen om strukturens simplificering fremstår som en direkte kontrast til et sløret og uigennemskueligt virkelighedsbillede. Et billede, der ydermere får sin kraft gennem et mellemlige niveau, der har karakter af en meget lidt gennemskuelig 'black box'.

Det får også konsekvenser for intentionen om at styrke den politiske styring og ledelse. Ved en fordeling af beslutningskompetencen på udelukkende to niveauer var målet at øge det politiske niveau's mulighed for styring af ressourcer, indhold og resultater. Men uigennemskueligheden og eksistensen af ressourcemæssige beslutninger i en black box på mellemlige niveau vanskeliggør en styrket politisk ledelse og styring. Dette fordi ressourcerne ikke udelukkende fordeles i aftalen, men ressourcemæssige spørgsmål håndteres også i mellemlige niveauets kommunikation, hvilket det politiske system ikke har mulighed for at styre og lede.

Alt i alt viser vores resultater, at den modernisering af strukturen, der skulle føre til kompleksitetsreduktion, forenkling af beslutningsgange og gennemsigtighed faktisk fører til uigennemskuelighed og en vækst i beslutninger – altså en kompleksitetsforøgelse. Det kan således konstateres, at regionskommunen (iagttaget fra børneområdet) optræder som et hyperkomplekst uigennemskueligt system, hvor organisationens medlemmer ofte ikke kan gennemsøge, hvad der foregår. Man har på den måde produceret mere kompleksitet, end systemet selv er i stand til at håndtere. En håndtering af denne kompleksitet er derfor alfa og omega i det videre implementeringsarbejde.

I det følgende hæver vi os op i 'helikopteren' for at se på hvilke såvel styringsmæssige som ledelsesmæssige udfordringer, regionskommunen står overfor.

Refleksion over styringsudfordringer

I denne rapport har vi vist, at den nye styreform siden dens indførelse har budt på styringsmæssige forandringer og en del tilvænningsvanskeligheder, som aktuelt og fremover skaber udfordringer for styreformens fortsatte implementering. Vi vælger at opsummere styringsudfordringerne i form af nogle overordnede dilemmaer, som regionskommunen (daginstitutionsområdet) befinder sig i. I overskriftsform er der tale om følgende dilemmaer, der kræver styringsmæssig afvejning:

- Centralisering / decentralisering (styringsform)
- Aftale / dialog (styringsteknologi)
- Integrering / differentiering (styringssigte)

De anførte dilemmaer får den konsekvens, at strukturen ikke rigtig kan finde sin struktur. Dilemmaerne påkalder derfor en styringsmæssig indsats for, at de ikke får overtaget og herved efterlader et indtryk af en kommunal enhed i forvirring. Den fornemmeste styringsmæssige opgave ligger således i at reducere de forskelle som dilemmaerne indsætter. Og det er lige præcis vores systemteoretiske definition af styring: At styre består i at minimere en forskel (Luhmann 1997b).

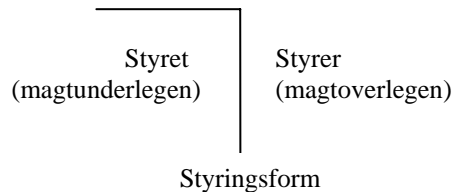
Blot for at illustrere denne styringsdefinition kan vi kort skitsere de forskelle, der i en kommunal sammenhæng typisk søges minimeret: For økonomiudvalget og de administrativt-økonomiske embedsmænd handler det generelt om at styre på forskellen mellem budget og forbrug, mellem ressource-input og resultat-output. Regionsrådet og direktionen er som strateger principielt opmærksomme på forskellen mellem en nuværende faktisk (evt. uønsket) tilstand – og målet for en fremtidig ønsket tilstand for regionskommunen som sådan eller særligt for børneområdet. For virksomhedslederne i daginstitutionerne er det f.eks. forskellen mellem et pædagog-fagligt mål og resultatet heraf aflæst i børnenes trivsel og udvikling, det handler om at minimere – eller muligheden for faktisk at realisere målet i lyset af eksisterende økonomiske- og mandskabsmæssige ressourcer. Alt sammen er forskelligartede styringstiltag i forhold til en typisk forekommende reducere af forskelle. Styringstiltag, der selvsagt influeres af den nye styreform. Men pointen er blot at vise, at forudsætningen for styring er, at der altid først indsættes en forskel, som dernæst kan minimeres. Styring er at forstå som en fortsat proces, der indsætter og reducerer forskelle. Styring trækker en forskel, minimerer en forskel – og gør derved en forskel.

Lad os se på hvilke forskelle, der opstår i de anførte dilemmaer og som derved kalder på en minimering.¹⁰

Centralisering / decentralisering (styret/styret)

I relation til dilemmaet centralisering/decentralisering er den styringsmæssige udfordring at reducere forskellen mellem styret/styret – dvs. at kunne skelne mellem de, der styrer og de der bliver styret – og heri præcisere hvornår hvem gør hvad – hvornår og i forhold til hvad er hvem den styrende hhv. styrede. Og ikke mindst i den øvelse at opretholde en styreform, der opnår dens form gennem *enheden* af forskellen styret/styret. Styreformen 'central styring-decentral ledelse' opretholdes netop kun ved, at hverken de styrende eller de styrede får primat – styreformen afhænger af begge sider. Illustreret sådan:

¹⁰ Dette afsnit trækker på vort systemteoretiske grundlag og henter særligt inspiration i følgende kilder: Luhmann 1997, Åkerstrøm 2003, Thygesen og Åkerstrøm 2004, Højlund 2004.



En sådan styringsform kan ikke funderes på en hierarkisk over-underordningsrelation, hvor den ene part tvinger den anden – men må i stedet skabes via en sideordnet netværksrelation, hvor hver part er betinget af den anden. Styringsformen forudsætter fravær af tvang for at virke – styring og dermed magt kan ikke sættes igennem via tvang. Det er en dødsejler for styringen – hvad vi også har set i rapporten. Man kan ikke tvinge nogle til noget – de må besidde en vis form for frihed for at kunne lade sig styre. Vi må forlade klassiske styringsfigurer som kontrol, regulering og sanktionering. Og istedet indsætte friheden og den selvvalgte anknytning som styringsfigur. Magt forudsætter frihed på begge sider af styrings- og magtrelationen. Styring er traditionelt blevet opfattet som måden at fratage andre deres selvstændighed. I den nye styreform er styring derimod afhængig af autonomi. Regionskommunens styring er kun mulig, hvis de enkelte decentrale dele – her daginstitutionerne – af fri vilje selv vælger at knytte an til styringen, hvis deres autonomi anerkendes og hvis de evner at styre sig selv. Styringens ultimative grænse går altså ved selvstyringskapaciteten hos den, man søger at styre. Styring kan kun finde sted i kraft af andres selvstyring. Styringens og magts funktionalitet ligger i, at den netop indtænker friheden – der sker gennem 'mægtiggørelsen' af den enkelte virksomhed/leder/medarbejder, der forventes at styre sig selv. Her består magtoverlegenhed så at sige i at gøre den magtunderlegne til en, der er magtoverlegen over sig selv. Man skal styre den styrede, der styrer sig selv. Det er styringsudfordringen.

Og hvordan gør man så det? Via en 'kontekststyring', der udstikker en retning, skaber et 'forestillet skæbnefællesskab' og sætter nogle overordnede orienteringsrammer for selvstyringen (Willke 1997). Det kan f.eks. være i form af:

- 1) En økonomistyring, som regionskommunen har prioriteret højt siden sammenlægningen – her er den væsentligste styringsopgave at kunne skelne mellem budget (økonomisk kalkule) og regnskab (afvigelse) med henblik på at styre på likviditet – vel at mærke i fuld respekt for den økonomiske decentralisering og de lokale økonomiske disponeringer.
- 2) En politisk målstyring, der jf. analysen fortsat savner udfoldelse og præcisering på børneområdet, men hvor styringen angår en skelnen mellem områdets nutidige situation (hvem er vi?) og den fremtidige ønskede tilstand (hvem vil vi gerne være?) samt at reducere denne afstand til fremtiden med henblik på at skabe omstilling.
- 3) En værdistyring, som regionskommunen pt. søger at praktisere via formuleringen af et fælles værdigrundlag – her består kunsten i at reducere forskellen mellem centrale værdier og lokale normer, og derved at indkorporere virksomhedernes forskellige normer og samtidig sætte en grænse for forskelligheden gennem fælles værdier.

Disse forskellige former for styring af de decentrale enheders kontekst viser, at central styring ikke er umulig i en decentraliseret forvaltning. Den må blot antage nye mere superviserende former – i respekt for den decentrale selvstyring og med involvering af de selvstyrende enheder.

Et system, der er blevet fortalt, at det skal være selvstyrende kæmper naturligt imod en styring udefra (og særligt institutionerne indenfor BUPL-området grundet en mangeårig tradition for intern kollegial kontrol og aversion mod ekstern styring). Ekstern styring svækker systemets meningsgrænser, sætter dets dynamik ud af kraft og truer dets eksistens. Udfordringen består derfor i, at styringen fra centralt hold adskiller sig fra simpel korrektion og kontrol; men mere har supervisionens karakter, hvor den via en refleksionsproces skaber grundlag for, at de decentrale virksomheder reflekterer over egne beslutningsprocesser og relaterer dem til en større kontekst. Hvis styringen går hen og får karakter af central kontrol og regulering forfalder den til en traditionel bureaukratisk styringsopfattelse, der geninstallerer myndighedshierarkiets over/underordningsrelation og italesætter de lokale enheder som passive administratorer af eksternt definerede regler, rettigheder og pligter. Ikke just i overensstemmelse med regionskommunens ambition om ansvarstagende, selvkørende og professionelt ledede virksomheder. Og ikke just i tråd med konceptet 'central styring-decentral ledelse'.

At det dog ikke er så enkelt, kan næste dilemma illustrere.

Aftale / dialog (frihed/pligt)

Regionskommunen benytter sig af to 'teknologier'; aftale og dialog til at styre styringen. Som rapporten har vist er der visse vanskeligheder ved at få disse styringsteknologier til at fungere optimalt på børneområdet – både hver for sig og i sammenhæng, hvor de to elementer i konkrete situationer flyder sammen på en ifølge designet uintenderet facon. Hvis vi hæver os op over dette, kan vi se, at det der styringsmæssigt er på spil, er den indlejrede forskel, der generelt ligger i en kontraktstyringstankegang; nemlig forskellen mellem: Frihed til drift og pligt til dialog. Illustreret på denne måde:



Styringsudfordringen består her i at kunne skelne mellem virksomhedernes driftsfrihed på den ene side, for at kunne give dem en position til på den anden side at indgå i dialog og forhandling om i princippet frivillig binding af deres driftsfrihed til overordnede visioner. Det kontrakt (eller aftalen) mellem det politiske niveau og virksomhedsniveauet sigter mod er at binde parternes frihed sammen med pligt – en kontraktrelation er betinget af parternes frihed, men en frihed under ansvar. Kontraktens princip er at forene frihed og forpligtelse (Luhmann 1981:249). Når parterne committer sig, gør de det ved, at hver enkelt kan basere sine handlinger på den andens, i en 'handling-på-handling-kæde', hvor der er lagt et spor for, hvordan parterne handler og kommunikerer i følgeskab af hinanden. Idealet med kontrakter er således at skabe en mere entydig ansvarsafgrænsning og synliggøre

ansvarsforhold, roller og relationer. På modelplan en ganske overbevisende logik, men i praksis har billedet vist sig mere broget. Udfordringen i det fortsatte arbejde med kontraktstyringen i regionskommunen må således tage højde for:

- At kontrakterne ekspliciterer roller, men producerer også rolleklarhed og ændrer flere af de traditionelle ansvarsrelationer. Modellen betyder, at forvaltningens direktører/sekretaratsledere/konsulenter skal servicere virksomheder, samtidig med at de varetager mere traditionelle funktioner over for regionsråd og udvalg. Politikerne beholder deres traditionelle rolle som de, der opsætter kommunens mål og fokusområder, men indtager samtidig en ny rolle som virksomhedsregulatorer. Og virksomhedslederne forventes at fokusere på virksomhedsresultater og budgetter, samtidig med at de formulerer kvalitative kontraktmålsætninger. Generelt får virksomhedslederne større frihedsgrader i den daglige styring, men samtidig vokser kravene også – ikke mindst fordi kontraktstyringen højner synligheden om virksomheden. De nye roller er en fortsat styringsudfordring for de respektive parter og for den nye styreformens succes.

- At kontrakterne ikke er aftaler i almindelig aftaleretlig forstand (skønt de betegnes sådan). Kontrakterne sætter hverken gældende regler eller sædvanligt politiker-ansvar ud af kraft, hvilket i praksis betyder, at virksomhederne pålægges to typer synlighed: På den ene side pålægges de en række nye og kontrakt-specificerede forpligtelser. På den anden side møder de stadig traditionelle krav om f.eks. at overholde deres budget. Det politiske niveau og virksomhederne indgår både i en kontraktrelation, hvor virksomhederne ses som selvstændigt forhandlende aktører – og i en hierarkisk relation, hvor virksomhederne fortsat ses som underliggende enheder i en fast kommandostruktur. At håndtere denne dobbelte relation og tosidige virksomhedsidentitet er en styringsmæssig udfordring i regionskommunens fortsatte arbejde.

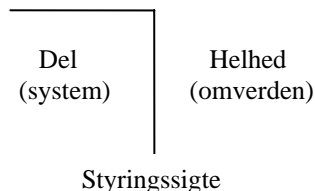
- At kontrakterne ikke kun skaber en mere entydig ansvarsplacering, men faktisk betyder et mer-ansvar for alle parter. I den nye struktur får parterne et fælles udviklingsansvar ved siden af det opdeltede driftsansvar. Der er således en dobbelthed på spil: På den ene side ses et beslutningshierarki bestående af politikere, centraladministrative ledere, virksomhedsledere og medarbejdere. I dette hierarki er det politikerne, der træffer de langsigtede beslutninger, den centraladministrative ledelse, der oversætter disse beslutninger til administrativt sprog, og virksomhedslederne og medarbejderne, der udmønter beslutningerne i daglige handlinger. Der ses en tydelig arbejds- og ansvarsdeling. På den anden side betones det, at alle parter har en fælles udviklingsopgave og forpligter hinanden i en ny og gensidigt motiverende kontraktkonstruktion, som godt nok efterligner den privatretlige kontraktform, men som i sit indhold er fyldt med offentligretlige værdier om enhed og fælles ansvar. Kontrakten formulerer et samlet ansvar for udviklingen samtidig med, at hierarkiet formulerer et differentieret ansvar. Kontraktens formulering af et nyt ansvarsfællesskab sætter derved ikke det gamle ansvarshierarki ud af kraft. Kontrakt og hierarki virker side om side og fordobler kommunikations- og ansvarslinjerne mellem politik, administration og virksomhed. Nogle kommunikationer følger én linje, andre en anden – og det er ikke altid til at se, hvornår den ene linje følges frem for den anden. Konsekvensen er en slags 'ansvarsinterferens', dvs. "linjer af krydsende ansvar og deraf følgende udviskning af

ansvarets konturer” (Højlund 147:2004). At reducere denne ansvarsinterferens er en styringsudfordring.

Alle disse styringsudfordringer in mente er det dog væsentligt at bemærke en pudsighed ved kontrakt-arbejdet: Det at ingen af parterne i kontraktrelationen kan vide sig sikre på dens karakter og bindingskraft, kan animere dem til aktivt at holde kontrakten i live. Ingen ved sig sikre, men parterne iagttager hinanden og orienterer sig mod de fælles bindingsaktiviteter alligevel. Kontraktens bindingskraft sikres derved af parternes konkrete aktiviteter. Kontrakten er derfor aldrig helt i ro, hver part iagttager de andres arbejde. Det er gennem disse konkrete iagttagelses- og bindingsaktiviteter, at kontrakten virker integrerende i et ellers potentielt fragmenteret system. Heri ligger måske kimen til en fortsat overlevelse af kontraktstyringen i regionskommunen. (Teubner 1997 i Højlund 65:2004).

Integrering / differentiering (del/helhed)

Når man betragter styringsmodellen i regionskommunen fremgår det, at den kombinerer to styringsprincipper; et differentieringsprincip og et integrationsprincip – et princip om flerhed og et princip om enshed. På ene side splitter kommunen sig op i virksomheder, hvis ansvar specificeres i afgrænsede kontrakter, på den anden side samler man sig i en central netværks-/koncernstruktur. Den styringsmæssige udfordring består heri at minimere forskellen mellem del/helhed ved at give plads til virksomhedernes forskellige normer og situationelle faktorer og samtidig sætte en grænse for forskelligheden via fælles rammer og generelle retningslinier. Sigtet med styringen er derved at etablere en enhed mellem forskellen del/helhed – illustreret således:



Den fornemste opgave består i at etablere et styringssystem, hvor helheden medtænker delene og delene medtænker helheden. Udfordringen består i at undgå, at de enkelte virksomheder udelukkende har blik for sig selv og ingen andre, med suboptimering og institutionsegoisme som uheldig konsekvens. Dette kræver, at virksomhederne kan øge deres reflektive kapacitet, så de i deres reference til sig selv, ligeledes formår at referere til og indtænke andre systemer i deres omverden. Med et systemteoretisk udtryk må virksomhederne bevæge sig fra en 'basal selvreference', hvor de blindt producerer sig selv ud fra sig selv – og er bundet af deres egen logik, mens andres ene og alene opfattes som støj og 'utidig indblanding'. Det drejer sig her kun om at hævde sig selv og sikre egen overlevelse ved at ignorere omverdenen. Virksomhederne må bevæge sig videre fra denne operative lukkethed til en mere selv-iagttagende refleksivitet, hvor de iagttager den måde de tænker og handler på, og derved muliggør en forandring af de hidtidige måder at gøre tingene på. På dette første ordens niveau 'gør' virksomheden ikke blot noget, men den 'tænker over hvordan den gør', så den derved bliver i stand til at lære. Men ikke nok med det. Virksomheden må bevæge sig en tand videre til en såkaldt 2. ordens refleksion, hvor den 'tænker over hvordan den tænker over hvad den gør.' Og her kommer inddragelsen af de andre virksomheder, af andre systemer, af omverdenen ind og kan gøre en forskel. På

dette niveau bliver virksomheden i stand til at redefinere sine grænser og relationer til omverdenen; til politikerne, til fagsekretariatet, direktøren, fagrådet etc. Og derved indtænke andre systemers rationaler. Fra refleksionsens 2. ordens niveau bringes virksomheden, via iagttagelsen af andre, til at sætte sig selv under kritisk lup og derved få øje på det, den ikke før så. Selvreferencen indoptager derved en fremmedreference, der muliggør en åbenhed for 'andetheden'.

Denne 2. ordens refleksion indebærer ikke, at det respektive system, den enkelte virksomhed, smelter sammen med omverdenen, og blindt gør som andre gør. Som vi ved, er der mere identitet i at afvige, end i at tilpasse. Virksomheden vedbliver at være et autonomt system, der blot indtænker andre systemer i dens ellers selvstændige handlen og beslutningstagen. Integration i et sådant system af samtidigt autonome og koblede systemer tager form af en selvregulerende adfærd, som tager hensyn til omverdenen, af en gensidig selv begrænsning og en kognitiv åbenhed overfor, at 'alt altid kunne være anderledes'. Integrationen sker gennem en opmærksomhed overfor differentieringen.

Som det ses er styringsproblematikken her en koblingsproblematik: Hvordan koble autonome systemer samtidig med at deres differentiering opretholdes? Hvis styreformen skal være tro mod sit grundlag og derved bevare dens legitimitet, kan den ikke påtvinge en integration gennem annullering af forskellighed og etablering af enighed over hele linien. Udfordringen består i at skabe integration på en alternativ måde; nemlig *via* differentieringen. Ved at lade forskellighederne komme frem, ved at gøre styreformen afhængig af, at alle stemmer høres, ved at lade alle hensyn møde alle hensyn – opnås en styrings- og forhandlingssituation, der udviser respekt for hver part og derved muliggør en frivillig gensidig afbøjning af hensyn og egeninteresser. Herved kan der udvikles fortolkninger, som er kompatible – hvilket dog ikke betyder, at der dannes fælles forståelse, men kun at der dannes nok fælles grund til gensidige iagttagelser og 'produktive misforståelser'. Det kan påstås, at hvis man på forhånd formodes at være drevet frem af den samme motivation, af samme interesse eller 'værdifællesskab', svækkes den dybere kommunikation. Forhandlinger mellem forskellige opfattelser binder derimod parterne sammen og giver grobund for diskussion og artikulation af synspunkter. Det er ikke konsensus, men konfrontation, der skaber integration. At fremelske en sådan styrings- og dialogkultur er en udfordring for regionskommunen.

Lad os nu afsluttende bevæge os over i de ledelsesmæssige udfordringer.

Refleksion over ledelsesudfordringer

En så radikal ændring i styreform som Bornholms regionskommune i disse år implementerer, stiller nogle ganske markante ledelsesmæssige udfordringer – som også denne rapport har vist. Disse udfordringer medfører særlige krav til det at bedrive ledelse. Opsummerende kan der peges på tre forskellige og samtidigt påkrævede ledelsesformer, som offentlige ledere generelt og bornholmske lederne i særdeleshed stilles overfor, nemlig; 1) selvskabt ledelse, 2) polyfon ledelse og 3) forhandlet ledelse (Rennison 2003, Pedersen 2004).

Selvskabt ledelse

Den nye styreform indebærer, at ledelsespositionen ikke blot er en formelt tildelt autoritet eller kompetence, som under den tidligere hierarkiske forvaltningsform. I den mere decentrale og polycentriske virksomhedsmodel bliver ledelsespositionen en, der skal skabes af den lokale leder gennem selvstændigt initiativ og beslutningsdygtighed. Der er ingen ydre instans at henvise til, ingen færdigdesignet rolle at spille. Lederen træder ikke ind i en rolle, men 'træder i karakter' ved selv at skabe rollen. Ledelse er ikke en prædisponeret rolle, men en situations- og personbestemt selvkonstitution. I den forstand bliver ledelse paradoksalt: Ledelse er at skabe selve det at lede – ledelse handler om at give sig selv ledelsen – om at tildele sig selv lederskabet. Ledelse er en tom kategori til selvudfyldelse.

Vi går således fra en fremmedrefererende ledelse, hvor ledelse er bestemt 'udefra' til en selvrefererende ledelse, hvor ledelse forventes at være bestemt 'indefra'. Ledelse er ikke længere entydigt forankret i forfatnings-, forvaltnings- eller aftaleretten, men derimod i bestiller-udfører-modeller, koncernpolitikker, driftsaftaler, styringsteknologier, lokal virksomhedsplanlægning og skræddersyet løn- og personalepolitik. Med en større virksomhedsgørelse og derved selvstændighed og autonomi til den enkelte 'selvprogrammerende' virksomhed bliver det op til ledelsen at kreere organisationen og ledelsen af den. Ledelsen bliver den del, der får til funktion at repræsentere den organisatoriske helhed, og være garant for at der kan træffes kollektivt bindende beslutninger for enheden. Hvordan ledelsen kan skabes og fastholdes er altså et lokalt spørgsmål, der afhænger af de specifikke betingelser for bindende beslutningstagen for en given enhed, og hvordan der kan skabes opbakning eller tilslutning til konkrete ledelsesbeslutninger. En sådan ledelsesmæssig selvskabelse er en ledelsesudfordring for lederne i regionskommunen.

Polyfon ledelse

Den nye styreform søger at bryde med to tidligere dominerende forvaltningsformer; den formelle regelbaserede hierarkiske forvaltning og den fagbureaukratiske sektorforvaltning. Det giver ikke længere mening at fundere sin ledelse i ét bestemt rationale, hvad enten det er et fastlagt juridisk-retligt regelkompleks eller et professions-fagligt normgrundlag. I den nye styreform kan intet påkræve sig retten til at figurere som den trindhøjeste værdi. De formelle regler og faglige standarder suppleres med krav om effektivitet, økonomisk bæredygtighed, politisk handlekraft, brugerinddragelse, etc. Ledelse er ikke entydigt knyttet til et bestemt rationale, en bestemt værdi. Tværtimod må enhver ledelse vælge sit legitime beslutningsgrundlag blandt en flerhed af hensyn. Grundvilkåret for lederskabet er polyfoni. Polyfoni indebærer, at betingelsen for fastholdelse af lederskabet ikke er loyalitet over for et bestemt politisk autoriseret regelgrundlag eller en bestemt profession, men derimod et spørgsmål om at kunne skabe mening indenfor en horisont af mange forskellige rationaler; være de sig politiske, retlige, økonomiske eller pædagog-faglige. Udfordringen bliver hvordan det er muligt for den enkelte leder at prioritere, afveje og koble stadig flere komplementære eller modsatrettede værdier og hensyn. Opgaven går ud på at gøre sig bekendt med og tage hensyn til de forskellige rationaler og referencerammer, der omgiver virksomheden – og samtidigt aktivt forme dem gennem ledelsesmæssig prioritering og beslutning. Ledelsespositionen afhænger således af politisk tæft, kontekstuelle hensyn og strategisk udsyn.

Polyfon ledelse er et politisk forehavende. Den udspænder sig indenfor et terræn af i princippet ubesluttelige beslutninger. Den har til funktion at foretage prioriteringer, der ikke kan foretages, afbalancere interesser, som ikke kan afbalanceres, koordinere hensyn, der trækker i forskellige retninger, og håndtere mikropolitisk konflikter mellem uforsonelige parter. Og i dette komplekse terræn alligevel navigere og træffe en beslutning. Den polyfone ledelse er en svær kunst, men ikke desto mindre en betingelse for lederne i regionskommunen.

Forhandlet ledelse

Såvel den selvskabte ledelse som den polyfone ledelse betyder, at ledelse ikke er en fast størrelse, men noget der skabes og bliver til afhængig af kontekst. Det betyder samtidig, at ledelse bliver en forhandlet ledelse, hvor den respektive leder må forhandle sig frem til den i det givne øjeblik rette ledelsesform. Forhandlet ledelse indebærer, at betingelsen for udvikling af ledelsespositionen ikke er et spørgsmål om at adlyde ordrer fra ens foresatte eller at følge kollegiale eller professionelle normer, men derimod at kunne skabe en selvstændig tale- og handleposition, hvorfra der kan kommunikeres og forhandles om grundlaget for lederskabet.

Forhandlet ledelse fordrer en evne til at indgå i strategiske forhandlingsrelationer, der taktisk inddrager med- og modparter i fastlæggelse af fremtidige rammer for virksomhedens drift, styring og ledelse. Udfordringen bliver hvorvidt lederen er i stand til at sætte sig igennem som selvstændig part, dvs. skabe rammer for og positionere sig i løst koblede forhandlingsrelationer både med det politiske system, brugerne, medarbejderne og eksterne parter. Forhandling bliver en nødvendighed i et system, hvor der er 'kamp' om ledelses- og beslutningsretten. I regionskommunens nye styreform bliver det et åbent spørgsmål, hvad ledelsen kan beslutte indenfor rammerne af det politiske system, men også hvornår og hvordan, der kan besluttet med reference til den politiske situation, virksomheden selv, dens medarbejdere eller dens omverden og hermed hvilken beslutningsposition, der konkret tilskrives og/eller erobres af virksomhedslederne. At positionere sig i dette univers og skabe samarbejds- og forhandlingsrelationer samt ansvarliggøre med- og modparter er en forudsætning for at ledelse kan fungere. Ledelsespositionen er noget, der hele tiden skal tilkæmpes gennem ad hoc udviklede spilleregler og en stadig afstemning af forventninger. Det er ledelsesudfordringen i regionskommunen.

De tre ledelsesudfordringer gør ledelse til en i princippet ustabil og flygtig størrelse. Ledelse må hele tiden formuleres og reformuleres, erobres og udvikles. Ledelse får hermed en paradoksal status af på den ene side at være 'tidens løsen' (regionskommunen sætter som vi har set netop ledelse som det helt afgørende succeskriterie for den nye styreform) – og på den anden side at være særdeles usikker og risikofyldt – der er ingen faste positioner og klare definitioner, når det kommer til ledelse. Det er den befriende betingelse ved ledelse i dag.

Hermed er vi nået til vejs ende. Vi har på de foregående mange sider analyseret den nye styreform, organisations- og ledelsestruktur i Bornholms regionskommune. Vi har peget på diskrepanser mellem intentioner og realiteter – og vi har udpeget nogle af de centrale udfordringer, som regionskommunen nu og i fremtiden mødes med.

Lad os afslutte denne 'tilstands-rapport' med følgende opsummerende og fremadskuende citat:

"Den nye struktur har været forvirrende – det er jo et nyt system, hvor alle skal finde deres roller og modeller i det. Der er stadig nogle ting, der er uafklarede, nogle kommandoveje der er lidt diffuse, og noget rolle-forvirring rundt omkring. Det er en proces, der ikke er helt slut endnu. Men der kommer hele tiden små brikker, der langsomt falder på plads i puslespillet." (Virksomhedsleder G).

Lad os håbe, at 'brikkerne' med tiden falder på plads, så styreformen gør sig fortjent til betegnelsen 'Klippefast styreform'.

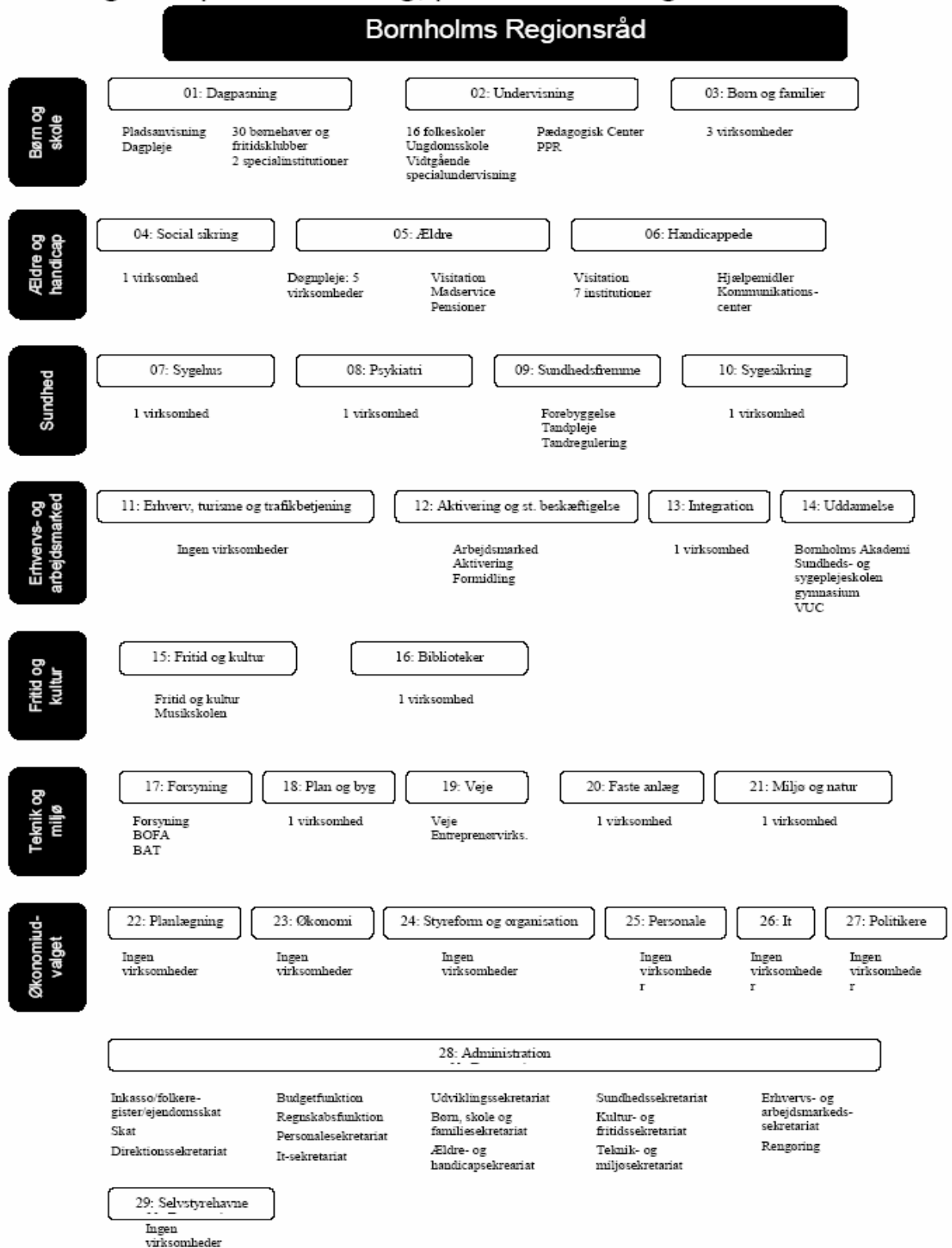
Litteraturliste

- Andersen, N.Å.** (1995): *Selvskabt forvaltning - Forvaltningspolitikken og centralforvaltningens udvikling i Danmark fra 1900-1994*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne: København.
- Andersen, N.Å.** (1999): *Diskursive analysestrategier - Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne: København.
- Andersen, N.Å.** (2001): "Beslutningens ubesluttelighed", *Nordiske Organisasjonsstudier*, nr. 2/01, årg. 3, s. 39-62.
- Andersen, N. Å.** (2003): *Borgernes kontraktliggørelse*, Hans Reitzels Forlag: København.
- Bakka, J.F** og Petersen, U. Horst (red.) (2004): *Hvorhen Danmark? – perspektiver på kommunalreformen*, Nyt fra samfundsvidenskaberne: København.
- Baecker, D.** (2003 [2000]): "Organisation som begreb: Niklas Luhmann om beslutningens grænser", s. 17-32 i Højlund, H. og Knudsen, M. (red.), *Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser*. København: Forlaget Samfundslitteratur.
- BRK** (2002): *Central styring-decentral ledelse – oplæg til principielle drøftelser om Bornholms Regionskommunes fremtidige styreform*, Sammenlægningsudvalget, 8 august 2002, Bornholms regionskommune.
- BRK** (2003a): *Oplæg til standardaftale* (godkendt af regionsrådet den 26 juni 2003), Bornholms regionskommune.
- BRK** (2003b): *Aftale om medindflydelse og medbestemmelse*, Bornholms regionskommune.
- Christoffersen, H.** et al. (2003): *Central styring- decentral ledelse – en undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*, Sammenlægningsundersøgelsen, Rapport 1, AKF-forlaget: København.
- Cour la, A.** (2002): *Frivillighedens pris*, Ph.d.-afhandling, Sociologisk institut, Københavns Universitet: København.
- Højlund, H.** & Knudsen, M. (red.) (2003): *Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser*, Samfundslitteratur: København.
- Højlund, H.** (2004): *Markedets politisk fornuft*, Ph.d.-afhandling, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Handelshøjskolen i København, Samfundslitteratur: København.
- Kommunernes Landsforening** (2001): *Bornholm – Sammenfattende rapport om vurdering af muligheder for udvidet samarbejde på primærkommunale kerneområder*, KL: København.
- Kneer, G.** & Nassehi, A. (1997): *Niklas Luhmann – introduktion til teorien om sociale systemer*, Hans Reitzels Forlag, København.
- Knudsen, M.** (2004): *Beslutningens Vaklen – En systemteoretisk analyse af moderniseringen af et amtskommunalt sundhedsvæsen 1980-2000*, Ph.d.-afhandling, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Handelshøjskolen i København.
- Luhmann, N.** (1981): "Communication about law in interaction systems", i Knorr-Cetina, K. et al. (red.) *Advances in social theory and methodology*, Routledge & Kegan Paul: London.
- Luhmann, N.** (1997a): *Niklas Luhmann - Iagttagelse og paradoks - Essays om autopoietiske systemer*, Samlerens Bogklub: København.
- Luhmann, N.** (1997b): "Limits of Steering", *Theory, Culture & Society*, vol.14, nr. 1/97, s. 41-57.
- Luhmann, N.** (2000a): *Sociale systemer*, Hans Reitzels Forlag: København.

- Luhmann, N.** (2000b): *Organisation und Entscheidung*, Westdeutscher Verlag: Opladen.
- Moe, S.** (2001): "Beslutninger, temporalitet og tid", *Nordiske Organisasjonsstudier* 3(2):118-124, Fagbokforlaget: Bergen.
- Pedersen, D.** (red.) (2004): *Offentlig ledelse i managementstaten*, Samfundslitteratur: København.
- Rennison, B. W.**, (2003): *Offentlig ledelse i tekst, tal og tale*, Ph.d.-afhandling, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Handelshøjskolen i København, Samfundslitteratur: København
- Thors, T.** (2003): Plancher til præsentation af Bornholms regionskommune.
- Thygesen, N.T.** (2002): *Målstyret ledelse*, Ph.d.-afhandling, Researcher Development Center, Handelshøjskolen: København.
- Thygesen, N.T.** (2003): "Hvordan iagttages ledelse som styringsteknologi", i Højlund, H. og Knudsen, M. (red) *Organiseret kommunikation*, Samfundslitteratur, Handelshøjskolen i København.
- Thyssen, O.** (2000): *Iagttagelse og blindhed*, Handelshøjskolens Forlag: København.
- Thyssen, O.** (2003): "Luhmann og ledelsen", i Højlund, H. og Knudsen, M. (red.) *Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser*, Samfundslitteratur: København.
- Thyssen, O.** (2004): *Værdiledelse om organisationer og etik*, Gyldendal: København.
- Willke, H.** (1997): *Supervision des Staates*, Frankfurt: Surhkamp.

Bilag 1: Organisationsdiagram

Figur 3.2 Ordningen af politiske udvalg, politikområder og virksomheder



Kilde: Bornholms Regionkommune.

Bilag 2: Interviewoversigt

	Interviewperson	Interviewtidspunkt
1	BUPL repræsentant A	April + september 04
2	BUPL repræsentant B	April + september 04
3	Tillidsrepræsentant A	April 04
4	Tillidsrepræsentant B	April 04
5	Virksomhedsleder A	April 04
6	Virksomhedsleder B	April 04
7	Virksomhedsleder C	April 04
8	Virksomhedsleder D	September 04
9	Virksomhedsleder E	September 04
10	Virksomhedsleder F	September 04
11	Virksomhedsleder G	September 04
12	Politiker A	April 04
13	Politiker B	April 04
14	Politiker C	September 04
15	Regionsborgmester	April 04
16	Direktør, børn-skole	April 04
17	Fagsekretariat A	September 04
18	Fagsekretariat B	September 04
19	Fagsekretariat C	September 04

Bilag 3: Eksempler på interviewguides

Interview-guide for virksomhedsledere

1. Præsentation af dem, os og projektet samt oplysning om interviewets formål og form

2. Struktur & forventninger

- Jeres institution er en del af Bornholm Regionskommune – hvad er det for en størrelse? Kan du prøve at beskrive den? (kultur, stemning, struktur etc.)
- I har fået en ny struktur, hvor I har to beslutningsniveauer – det politiske niveau og virksomhedsniveauet. Hvordan oplever du denne nye struktur?
 - Hvad er fordelene? Hvad er ulemperne? Hvori består problemet?
 - Hvordan er den nye struktur anderledes end det du tidligere har været vant til?
 - Savner du en egentlig forvaltning?
- Den form for styring som Regionskommunen ønsker at bedrive kalder de 'central styring-decentral ledelse'. Hvordan skal man forstå det? – Har virksomhederne fået friere råderum som følge af den nye styreform?
- Hvilke forventninger har du til Regionskommunen? Til politikerne/fagudvalget? Til Direktøren? Fagrådet? – hvad er deres rolle/opgave som du ser det?
- Hvilke forventninger har Regionskommunen til dig som leder? Politikerne/-fagudvalget? Direktøren? Fagrådet? Har du oplevet et skift i forventningerne fra før kommunesammenlægningen og så nu?
- Hvis du helt selv kunne få lov til at designe hvordan Bornholm Regionskommune skal se ud – hvordan skulle den så se ud?

3. Kommunikation & beslutning

- Hvordan er kommunikationen mellem det politiske system og virksomhedsniveauet?
- Hvordan er kommunikationen mellem jer og fagsekretariatet? Direktøren?
- Hvordan er kommunikationen i fagrådet? Skaber fagrådet helhed?
- Føler du at I taler forskellige sprog?
 - Oplever du nogle gange, at du står i et krydspres mellem folk, der vil noget forskelligt?
- Hvordan er kommunikationen mellem jer virksomhedsledere?

- Har I et forum hvor I mødes?
- Har kommunikationen på tværs af virksomhederne ændret sig efter den nye struktur?
- Prøv at beskriv den måde, der træffes beslutninger på i regionskommunen?
- Hvor kommer I virksomhedsledere ind i beslutningsprocessen? [årets gang med budgetvedtagelse, kontraktindgåelse og dialogmøder]
- Har du mulighed for at øve indflydelse? Er dine indflydelsesmuligheder blevet bedre eller værre efter den nye struktur?
- Hvordan fungerer samarbejdssystemet – MED-systemet? (lokale/centrale)
Hvad er dit indtryk af medarbejderne - føler de sig involverede?

4. Ledelse

- Hvad forbinder du med ordet 'ledelse'?
- Hvordan har ledelsesopgaverne ændret sig de sidste par år?
Hvori består forskellen mellem at være leder i dag og for 5-10 år siden?
 - Er det blevet mere interessant at være leder?
 - Oplever du en forskel på de krav og forventninger, der stilles til dig nu og dem, der blev stillet tidligere? (Hvorfor skete ændringerne i forventningerne?)
- Hvorfor er du leder?
 - Hvad er det bedste ved at være leder? Hvad er det værste ved at være leder?
- Kan du tilrettelægge dit lederarbejde som du vil – har du tilstrækkelig med beslutningskompetence? Oplever du en sammenhæng mellem kompetence og ansvar?
- Hvad har du behov for af viden, støtte og udvikling i forhold til at håndtere det ansvar, du har fået delegeret?
- Hvad gør regionskommunen for at udvikle jer ledere? (Hvad har du selv gjort?)
Er du tilfreds med det, der gøres?
- Hvad skal der til for, at du får de bedste betingelser for at være leder?
- Hvad er de store ledelsesmæssige udfordringer fremover?

Tak...

Interview-guide for fagsekretariat

1. Præsentation af dem, os og projektet samt oplysning om interviewets formål og form

2. Struktur & forventninger

- Bornholm Regionskommune – hvad er det for en størrelse? Kan du prøve at beskrive den? (kultur, stemning, struktur etc.)
- I har fået en ny struktur, hvor I har to beslutningsniveauer – det politiske niveau og virksomhedsniveauet (vis tegning). Hvordan oplever du denne nye struktur?
 - Hvad er fordelene? Hvad er ulemperne? Hvori består problemet?
 - Hvordan er den nye struktur anderledes end det du tidligere har været vant til?
 - Ville du foretrække at I havde karakter af en egentlig forvaltning?
- Den form for styring som Regionskommunen ønsker at bedrive kalder de 'central styring-decentral ledelse'. Hvordan skal man forstå det? Hvordan oplever du det fra din stol?
 - Hvordan oplever du din rolle – hvad er fagsekretariatets opgave?
 - Har virksomhederne fået friere råderum som følge af den nye styreform?
- Hvilke forventninger har du til virksomhedslederne? (Til politikerne/fagudvalget?) – hvad er deres rolle/opgave som du ser det? – Hvordan har deres lederrolle forandret sig? Hvad betyder det for det I laver i fagsekretariatet?
- Hvilke forventninger tror du lederne har til jer som fagligt sekretariat?
- Hvis du helt selv kunne få lov til at designe hvordan Bornholm Regionskommune skal se ud – hvordan skulle den så se ud?

3. Kommunikation & beslutning

- Hvordan er kommunikationen mellem det politiske system og virksomhedsniveauet? Hvordan fungerer det sådan overordnet?
- Hvordan er kommunikationen i fagrådet? Skaber fagrådet helhed?
- Føler du at I taler forskellige sprog?
 - Oplever du nogle gange, at du står i et krydspres mellem folk, der vil noget forskelligt?
- Hvordan er kommunikationen mellem virksomhedslederne?
 - Har de et forum hvor de mødes?
 - Har kommunikationen på tværs af virksomhederne ændret sig efter den nye struktur?
- Prøv at beskriv den måde, der træffes beslutninger på i regionskommunen?

- Hvor kommer virksomhedslederne ind i beslutningsprocessen? [årets gang med budgetvedtagelse, kontraktindgåelse og dialogmøder]
- Hvordan vurderer du ledernes indflydelsesmuligheder? Er de blevet bedre eller værre efter den nye struktur?
- Hvad med fagsekretariatet – hvordan er jeres indflydelsesmulighed?
- Hvordan fungerer samarbejdssystemet – MED-systemet? (lokale/centrale)
Hvad er dit indtryk af medarbejderne - føler de sig involverede?
- Hvad er de store styrings- og ledelsesmæssige udfordringer fremover?

Tak...

Bilag 4: Forretningsorden for Fagråd for Dagpasning

Fagrådet for dagpasning er et forum for koordination og udvikling indenfor politikområde 01, - dagpasning. Fagrådet er desuden forum for dialog mellem direktionen og virksomhedslederne. Fagrådet har ingen selvstændig kompetence, men den samlede gruppe af selvstændige virksomhedsledere kan tillægge fagrådet kompetence til at beslutte på hele politikområdets vegne, hvis der kan opnås enighed herom.

1. Fagrådet består af alle ledere for virksomheder under politikområde 01 (dagpasning) samt direktøren for området.

Ansatte i Fagsekretariatet for Børn & Skole er tilknyttet fagrådet uden stemmeret.

Fagrådet kan invitere andre relevante personer til at deltage i møderne.

Afbud meldes til Fagsekretariatet. Det fremgår af referatet, hvem der er fraværende ved mødet. Souschefer og stedfortrædere kan deltage ved lederens forfald.

Lederne af de tværgående virksomheder – PPR og Visitationsvirksomheden – deltager i møderne efter behov. De modtager dagsorden og referat fra fagrådets møder.

2. Fagrådet holder møde den sidste onsdag før den første mandag i hver måned med mindre andet er aftalt. Der afholdes 2 årlige møder som temamøder, der er åbne for deltagelse af souschefer og pædagogiske ledere.

Som hovedregel starter møderne kl. 9:00 og er afsluttet kl. 13:00.

Der afholdes ekstraordinært møde, hvis et flertal af medlemmerne ønsker det. Et sådant møde kan indkaldes med 1 dags varsel.

3. Der nedsættes en mødeledelse bestående af direktøren og en medarbejder fra Fagsekretariatet samt af 2 institutionsledere, der vælges af fagrådet for 1 år ad gangen. De 2 institutionsledere vælges på det første møde i kalenderåret.
4. Punkter, der ønskes optaget på dagsordenen, tilsendes Fagsekretariatet senest 10 hverdage før mødets afholdelse.

Dagsordenen indeholder flg. faste punkter :

- Punkter til og fra Børne- og Skoleudvalget
- Tilbage melding fra arbejdsgrupper.

Den enkelte arbejdsgruppe skal på forhånd anmode om at blive sat på dagsordenen til dette punkt

- Evt.

5. Mødeledelsen udarbejder den endelige dagsorden, der lægges på intranettet senest 5 hverdage før mødet. Mødeledelsen har fuld kompetence til at prioritere og sortere punkter til dagsordenen for at sikre tid til grundig debat og et kvalificeret beslutningsgrundlag.

Mødeledelsen tager kontakt til de medlemmer af fagrådet, der får deres punkter til dagsorden nedprioriteret eller frasorteret. Dette med henblik på at drøfte den videre behandling af de ønskede punkter.

Frasorterede og udsatte punkter fremgår af et bilag til dagsordenen.

6. Mødeledelsen udpeger en ordstyrer af sin egen midte.
7. Mødet ledes efter flg. principper :
 - Der tilstræbes en bred deltagelse i drøftelserne
 - Drøftelserne har form af en åben dialog mellem enkeltindivider
 - Dialogen foregår i respekt for andres synspunkter og arbejdsopgaver
 - Emnerne søges belyst fra såvel pædagogiske som økonomiske og organisatoriske vinkler.
 - Hvert punkt afsluttes med en vedtagelse, der føres til referat.
 - Det tilstræbes, at vedtagelser får en form, der har tilslutning fra alle medlemmer af fagrådet. Hvis dette ikke er muligt, skal det fremgå af referatet, at vedtagelsen ikke er enstemmig.
8. Fagsekretariatet er ansvarlig for nedskrivning af beslutningsreferat, der lægges på intranettet senest 5 hverdage efter mødets afholdelse.
9. Fagrådet kan nedsætte såvel faste som midlertidige arbejdsgrupper.

Fagrådet kan videregive kompetence til de nedsatte arbejdsgrupper, således at disse kan træffe beslutninger uden direkte vedtagelser i fagrådet.

Arbejdsgrupperne udarbejder selv oplæg til fagrådsbeslutning vedr. :

- Kommissorium
- Tidsplan / deadlines
- Kompetence

Ved nedsættelse af hurtigt arbejdende grupper træffer fagrådet beslutning om ovenstående samtidig med nedsættelse af arbejdsgruppen.

10. Ved nedsættelse af arbejdsgrupper følges flg. principper :
 - For at sikre deltagelse af flest muligt tilstræbes det, at den enkelte leder højst er medlem af 2 arbejdsgrupper (Med undtagelse af lederne af de ”specielle” virksomheder)
 - Lederne af de ”specielle” virksomheder deltager i de arbejdsgrupper, de finder særligt relevante for deres arbejdsområde.

- I forhold til emne-områder, hvor virksomhederne påvirkes forskelligt, sammensættes arbejdsgruppen ud fra disse forskelligheder; - f.eks. størrelse, særlige børnegrupper, geografi.
- Derudover baserer deltagelse i arbejdsgrupperne sig på viden og interesse.
- Det tilstræbes at alle deltager i en arbejdsgruppe
- Fagrådet kan invitere andre relevante personer til at deltage i en arbejdsgruppe.

11. Denne forretningsorden evalueres på det første møde i hvert kalenderår.

Vedtaget d. 29.9.04