



Master of Public
Governance

Den offentlige mellem- leders lederskab under og efter en krisetid

**LEDERSKAB • STYRING • KRISEHÅNDBLING
CENTRALISERING • KOORDINERING • MELLEMLEDERE**

Den offentlige mellemliders lederskab under og efter en krisetid: fra centralisering og silotænkning til tværgående koordinering og nyskabelser?

**LEDERSKAB · STYRING · KRISEHÅNDBLING
CENTRALISERING · KOORDINERING · MELLEMLIDERE**

Offentlig ledelse har længe været en kompleks opgave, men kompleksitetens karakter ændrer sig under og efter en krise. Artiklen tegner et billede af den aktuelle krisehåndtering i en dansk kontekst, der som udgangspunkt er præget af centralisering. Den viser, at det tilsyneladende ikke er blevet sværere at opnå legitimitet til nødvendige tiltag, og at der er specifikke kontekster, hvor krisen har været en anledning til forandring og kontekster, hvor der er behov for yderligere forandring.

Forfatteren vil gerne sige tak til:

Tak til alle de MPG-studerende, der har udfyldt spørgeskemaet og deltaget i undervisningen på valgfaget "På sporet af offentligt lederskab under og efter krisen" 2011-2014 og i forløbet "Lederskabets udfordringer" i forbindelse med faget "Offentlig styring" 2013-2017. En særlig tak til professorerne Morten Balle Hansen, Hanne Foss Hansen og Kjell Arne Røvik samt kommunaldirektør Jette Runchel, departementschef Jesper Fisker og administrerende direktør Henrik Plougman Olsen.



Gunnar Gjelstrup

Gunnar Gjelstrup er lektor i offentlig forvaltning og ledelse ved Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. Han underviser og forsker i forandringer og reformer i det offentlige. Som samfundsvidenskabelig grundforsker søger han efter mønstre i forandringer af handlemønstre hos de forskellige grupper af aktører. Og som anvendelsesorienteret samfundsforsker engagerer han sig i interaktive forløb, hvor forskere og praktikere udvikler ny viden sammen. På MPG underviser han på Ledelsesfagligt grundforløb og det obligatoriske ledelsesfaglige modul ”Offentlig styring”. Derudover er han fagkoordinator for mastermodulet og har vejledt mere end 40 MPG-masterafhandlinger.

Indledning

I valgkampen op til Folketingsvalget 2015 skrev den socialdemokratisk ledede regerings statsminister i et brev til danskerne, at "Danmark er ude af krisen" (Thorning-Schmidt, 2015). Efter valget er et udgangspunkt for den nye borgerlige regering, at Danmark er "i begyndelsen af et økonomisk opsving", men at det fortsat er vigtigt at holde orden i økonomien, bl.a. gennem såkaldte omprioriteringsbidrag (oprindeligt 2% i staten og 1% i kommunerne, det sidste senere afløst af et moderniserings- og effektiviseringsprogram) (Regeringen, 2015, s. 7; Finansministeriet, 2016).

Finanskrisen slog igennem i en dansk kontekst under den tidligere borgerlige regering i 2008 og har dannet bagtæppe for væsentlige forandringer i det offentlige (Grøn, Hansen & Kristiansen 2014a). Styringstiltaget "Effektiv administration" har medført de mest omfattende fyringsrunder i centraladministrationen i nyere tid, og budgetloven har tilsvarende medvirket til reduktioner i antallet af kommunalt ansatte (Hansen & Kristiansen, 2014a, Hansen og Kristiansen, 2014b, Sørensen, 2014). I økonomisk forstand kan krisen i 2017 siges at være overstået, men i politisk-administrativ forstand har den institutionaliseret sig i form af ressourceknaphed og et permanent pres for effektiviseringer.

Krisens betydning og krisehåndteringsstrategier har haft betydelig international interesse blandt politologiske ledelsesforskere (Hood, 2010; Pollitt, 2010; Peters, Pierre, & Randma-Liiv, 2011). De generelle udfordringer formuleres bl.a. således:

"Governance has always been difficult and has relied on judgment, and the crisis has made it an all the more difficult undertaking" (Peters et al., 2011, s. 26)

Eller som Pollitt udtrykker det:

"... the current situation demands ... extraordinary levels of leadership from senior members of our public services...they do have a duty to clarify, explain and model a constructive and strategic approach to what may be the biggest public service challenge of this generation" (Pollitt, 2010, s. 27).

Sådanne diagnoser giver anledning til flere forskellige spørgsmål, fx om og hvordan kompleksiteten ved offentligt lederskab ændrer karakter under og efter en krise. Siden 2011 er spørgsmålet om krisens betydning og krisehåndteringsstrategier taget op på den offentlige lederuddannelse Master in Public Governance (MPG) i flere sammenhænge, bl.a. i fagene "På sporet af offentlig lederskab under og efter krisen" (2011-14) og "Offentlig styring". I forbindelse med undervisningen er der indgået interaktive forløb, hvor forskere og studerende i fællesskab har søgt at udvikle ny viden om dette emne. Resultatet af de første interaktive forløb er dokumenteret i et kapitel i grundbogen til faget "Offentlig styring" (Gjelstrup, 2014). Det interaktive forløb viste for det første, at

klassiske dilemmaer i en offentlig politisk kontekst stiller sig anderledes under og efter en krise. De klassiske dilemmaer knyttet til samtidig at leve op til politisk loyalitet, faglig autonomi og respon-

sivitet (jf. Beck Jørgensen, 2003) bliver vanskeligere at håndtere under en krise. Dels kommer de forskellige fagligheder under økonomisk pres og kan udvikle tendenser til at forsvare sig over for hinanden, dels bliver det sværere at bevare en høj grad af responsivitet over for grupper af borgere og brugere, når ressourcerne er mere knappe.

Begge dele rummer særlige udfordringer for forvaltningen, både hvis politikere kommer aktivt på banen, måske med forskellige synspunkter på, hvordan dilemmaerne bør håndteres, og hvis politikere i første omgang vælger at lade forvaltningen have ansvaret for håndteringen af dilemmaerne. Det interaktive forløb viste for det andet, at en krise kan kalde på anderledes lederstile for mest hensigtsmæssigt at understøtte en håndtering af dilemmaerne, fx i form af afskærmende, forhandlende og kompromissøgende lederstile (Goleman, Boyatzis, & McKee, 2002; Lerborg, 2013; Gjelstrup, 2014, side 422f). En kort sammenfatning af konklusionerne fra de første interaktive forløb fremgår af bilag 3.

Siden 2014 er de interaktive forløb videreudviklet, blandt andet med et lille spørgeskema, der gør det muligt dels at karakterisere den enkelte studerendes kontekst, dels at analysere håndtering af dilemmaer i de aktuelle kontekster nærmere. Det anvendte spørgeskema fremgår af bilag 1. I alt 74 studerende, der i perioden 2014-15 fulgte faget "Offentlig styring", har besvaret spørgeskemaet. Metodeovervejelser fremgår af bilag 2. Artiklen bygger dels på en re-analyse af resultaterne af de første interaktive forløb, dels på en analyse af resultaterne af spørgeskemaundersøgelsen.

Det forskningsspørgsmål, denne artikel fokuserer på, er, om der i danske offentlige kontekster er vokset et særligt lederskab frem med henblik på at håndtere dilemmaer i krisens kølvand? Dette spørgsmål lægger både op til, at der kan være sket noget over tid, og at der kan forekomme variation mellem kontekster. Artiklens analyseniveau er totaliteten af de offentlige kontekster, som respondenterne på spørgeskemaundersøgelsen repræsenterer.

Artiklen består af syv afsnit. Først præsenteres artiklens ledelsesbegreb og dens teoretiske perspektiv. Det andet afsnit rummer en karakteristik af totaliteten af de kontekster, der indgår i undersøgelsen. Derpå følger fire afsnit med analyser af spørgeskemaundersøgelsens resultater, når det gælder krisehåndteringen, herunder spørgsmålene om krisen har ført til (1) øget centralisering? (2) været en anledning til forandring? (3) skabt tværgående koordinering eller silotænkning, samt (4) om politikerne er kommet mere på banen?

Artiklen er primært henvendt til den mangfoldighed af engagerede offentlige mellemlidere, som Master in Public Governance studerende udgøres af, fx den statslige kontorchef eller politiinspektør, den kommunale centerchef eller skoleleder, den ledende overlæge, afdelingssygeplejerske eller vicerektor.

Kontekstuelt lederskab i et kaosteoretisk perspektiv

Der er en meget omfangsrig litteratur om offentlig ledelse med delvist forskellige definitioner af hvad ledelse er og kan være (Van Wart, 2008, s. 24; Greve, 2011, s. 285; Gjelstrup, 2014, s. 420ff.). En masteruddannelse med et lederudviklende sigte som MPG-uddannelsen har som udgangspunkt, at det er muligt for den enkelte leder at være i en proces af kontinuerlig selvudvikling faciliteret af uddannelsesforløbet (Van Wart, 2008, s. 269). Ud af de interaktive MPG-undervisningsforløb er der vokset den erfaring, at et offentligt ledelsesbegreb skal rumme såvel forståelse af kontekst som af styring og lederskab. Der er (mindst) tre krav til en begrebsliggørelse af ledelse for at den kan inspirere den enkelte offentlige mellemliders refleksioner og skabe basis for at udvikle nye handlemønstre. For det første må et ledelsesbegreb indfange, at en offentlig mellemlider (og andre ledere) kan udvikle en stadigt dybere forståelse for egen kontekst og forskellen mellem den og andre kontekster. En del af kontekstforståelsen består i at udvikle blik for mål i konteksten, også når de er konfliktende, tvetydige eller vage. For det andet må ledelsesbegrebet indfange, at lederen udvikler en stadigt dybere forståelse for, hvilke grundlæggende styringsdoktriner eller -paradigmer (bureaukratiske, professionelle, NPM eller relationelle, jf. fx Lerborg (2013, s. 49ff.)) de mange konkrete styringsværktøjer i en given kontekst er udtryk for, samt i hvilken grad styringen er i konflikt med sig selv eller i balance. Endelig må ledelsesbegrebet indfange, at lederen udvikler en stadigt dybere forståelse for egne stærke og svage sider, repertoiret af lederstile (eller mangel på samme (jf. fx Goleman et al., 2002)) og kompetencer i at kunne tilpasse handlemønstre i forskelligartede situationer (fx at kunne kommunikere wopad, nedad, udad og på tværs, samt at have blik for det helt personlige, det uformelle, det symbolske og det etiske). Alt dette forsøger vi at indfange ved begrebet 'kontekstuelt lederskab'.

Et begreb om kontekstuelt lederskab kan også kobles til den offentlige lederuddannelses (MPG's) kompetenceprofil: Den kontekstuelle kompetence består i evnen til at kunne aflæse kontekster; den analytiske og reflektive kompetence i evnen til at kunne anskue kontekster i dybden og kritisk ud fra forskellige perspektiver; den personlige udviklings- og ledelseskompentence i evnen til både at kunne se behov for egen udvikling og muligheder for at handle anderledes; samt den normative kompetence i evnen til at bevare sin personlige integritet, fx i en kontekst præget af fyringsrunder.

Ud fra et begreb om kontekstuelt lederskab bliver det muligt at forstå kompleksiteten og mangfoldigheden i lederes mulige handlemønstre i det ledelsesrum, den enkelte har på et givent tidspunkt i en given kontekst. Eksempelvis er det muligt, at lederen kan handle gennem formelle strukturer, hvor strukturerne sætter væsentlige vilkår for organisationen. Eller lederen kan handle gennem og i forhold til symboler for at legitimere organisationen. Nogle gange kan lederen optræde afskærmende over for nye ideer (Bruns-son, 2002; Gjelstrup 2014, s. 423), andre gange bliver lederen oversætter (Christensen, Lægred, Roness, & Røvik, 2009, s. 93f; Røvik, 2007; Røvik, 2016; Gjelstrup, 2014). Konteksten kan også på et givent tidspunkt være præget af interessekonflikter, hvor

lederen må forsøge at danne koalitioner og skabe kompromisser. Dette må formodes i særlig grad at gøre sig gældende i en offentlig politisk kontekst og måske endnu mere tydeligt under og efter en krise. En lederstil knyttet hertil betegnes som den forhandlende og kompromissøgende lederstil (Gjelstrup, 2014, s. 422ff). En sådan lederstil har fokus på at opnå en tilstrækkelig stærk koalition til, at lederen kan lede og undertiden medvirke til nyskabelser. Det indebærer fx i forhold til fagprofessionelle og berørte brugere at kunne kombinere supervision med en fokuseret proces, der inddrager andre synspunkter på en ønsket fremtidig faglighed. Endelig kan lederen være *både* kulturbærer og kulturforandrer. Lederen kan fokusere på normer og værdier, det mellemmen-neskelige, det relationelle og det processuelle i konteksten.

Lederes handlemønstre kan forstås ud fra forskellige teoretiske perspektiver. I grundbogen til faget "Offentlig styring" introduceres fem forskellige teoretiske perspektiver, bl.a. et såkaldt kaosperspektiv (jf. Grøn, Hansen, & Kristiansen, 2014b, s. 145). Et kaosperspektiv

"understreger betydningen af uklarhed, kompleksitet, inkonsistens og foranderlighed for udviklingen af organisationer og organisationsfelter, og perspektivet betragter disse fænomener som vilkår for styring og ledelse. Især begrebet uklarhed (ambiguity) er centralt i kaosperspektivet. Uklarhed indebærer tvetydighed. Situationer, der er præget af uklarhed, er med andre ord situationer, der kan tolkes på flere mulige måder" (ibid.).

Kaosperspektivet er inspireret af March's (1995) tilgang til tvetydighed, Staceys (2011, 2012) tilgang til kompleksitet, Weicks (2001) tilgang til sensemaking samt Kreiners (2013) analyse af kommunalt lederskab i en aktuel dansk kontekst. Ud fra et kaosperspektiv er det centralt ved lederskab at skabe platforme og facilitere og ikke at stå i vejen. Det kan fx ske ved at medvirke til at skabe fora for formålsrettet og kreativ snak (Røvik, 2007, s. 334) eller skabe en modsætningsfuld enhed i den offentlige styrings mangfoldighed af styringsinstrumenter (Lerborg, 2013, s. 319).

Fora for formålsrettet og kreativ snak kan indgå som en del af den oversættelsesproces en mellemlider medvirker til at facilitere, når nye ideer om styring, organisering og ledelse skal implementeres. Det kan fx blive relevant, hvis lederen ikke selv har tilstrækkelig viden om den specifikke kontekst, hvori en given ny ide skal blive til praksis, eller hvis han eller hun ikke har tilstrækkelig kreativitet til at finde præcis de italesættelser af ideen, der vil give mening for de medarbejdere, der i sidste ende skal få ideen oversat til ny praksis. Lederen kan i givet fald udvise tålmodighed gennem at vælge at skabe fora for kreativ snak, hvor medarbejdere får tid til selv at sætte meningsfulde ord på den nye ide.

At skabe en modsætningsfuld enhed i den offentlige styring kan være eftertragtelseværdigt i en kontekst med høj styringsintensitet, hvor mange konkrete styringsværktøjer er på spil samtidig (se også Glerup & Plesner, 2016). I en sådan situation kan konteksten være præget af, at styringsværktøjerne ikke er i balance med hinanden, måske i

kraft af, at de har deres udspring i forskellige styringsparadigmer. I stedet for at aktørerne bag de forskellige styringsværktøjer udkæmper en indbyrdes skyttegravskrig, kan lederen tilstræbe at facilitere en proces, hvor ubalancerne italesættes og søges håndteret, således at nogle eller alle styringsværktøjer justeres, og der derigennem skabes en modsætningsfuld enhed imellem dem.

For at belyse tvetydighederne i den kontekst, som offentlige mellemlidere opererer i, tager den følgende analyse udgangspunkt i fire dikotomier til forståelse af krisehåndtering (Peters et al., 2011; Gjelstrup, 2014, s. 425ff). En dikotomi-tankegang indebærer umiddelbart en enten-eller-logik, der overordnet lægger op til, at krisehåndteringen enten kan være på den ene måde eller på en anden modsat måde. Mere konkret modstiller den første af de fire dikotomier centralisering og decentralisering som to mulige krisehåndteringsstrategier. Ifølge denne dikotomi kan en krise således på den ene side nødvendiggøre en højere grad af centralisering, men gennemførelse af nødvendige tiltag kræver på den anden side legitimitet, som kan opstå gennem decentralisering og involvering af mange aktører i en skabelse af konsensus. Ifølge den anden dikotomi kan en krise forstærke stiafhængighed eller være kilde til (måske gennemgribende) forandringer. Ifølge den tredje dikotomi "tværgående koordinering - sektortankegang" kan en krise kalde på bestræbelser om øget tværgående koordinering, men også på, at den enkelte del af den offentlige sektor forsvare sit område. Ifølge den fjerde dikotomi om samspillet mellem politikere og embedsmænd kan en krise få politikere mere på banen, men politikere kan også under en krise vælge at skubbe embedsmænd foran sig for at kunne undgå at få ansvaret, hvis gennemførelsen af ubehagelige tiltag viser sig at slå fejl eller at være utilstrækkelige. Hver af de fire dikotomier består således af to krisehåndteringsmuligheder. I spørgeskemaundersøgelsen er hver dikotomi undersøgt gennem én påstand for hver af dikotomiens to led. Respondenten er blevet bedt om at erklære sig enig eller uenig i den enkelte påstand. Påstandenes præcise udformning fremgår dels i indledningen til hvert af de fire følgende afsnit, hvor dikotomierne analyseres, dels i bilag 1. En del af analysen vil bestå i en diskussion af i hvilken udstrækning den overordnede dikotomi-tankegang også kommer frem i respondenternes stillingtagen til påstandene. Som det vil fremgå er dette kun tilfældet i en vis grad. Den krisehåndtering som respondenternes svar er udtryk for, tegner dermed billedet af en endnu mere tvetydig praksis end dikotomi-tankegangens enten-eller logik umiddelbart lægger op til.

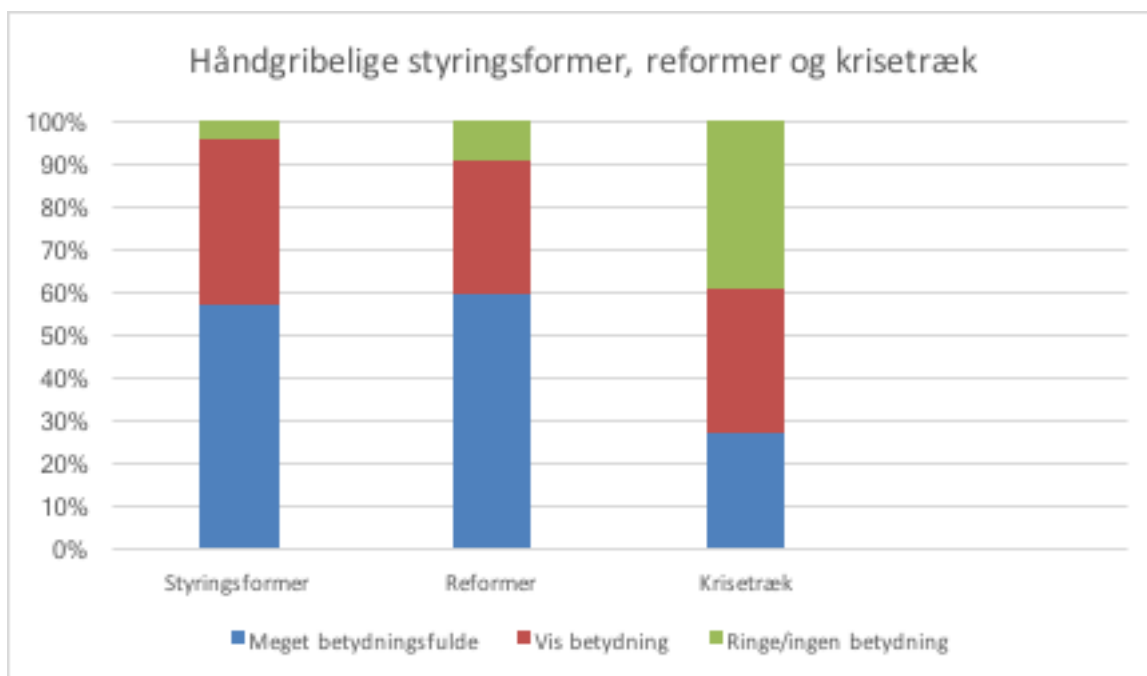
Karakteristik af konteksterne

Konteksterne er både statslige, regionale og kommunale og såvel forvaltninger som institutioner (se bilag 2). Mellemlidere i disse forskellige forvaltninger og institutioner blev for det første bedt om at karakterisere tre aspekter ved deres kontekst: styring, reformer og krise. For det andet blev der både spurgt ind til noget håndgribeligt, fx fyringsrunder, og noget diskursivt, fx talen om en brændende platform. Endelig blev der spurgt ind til udviklingen over tid. Spørgsmålenes præcise formulering samt svarene fremgår af bilag 1.

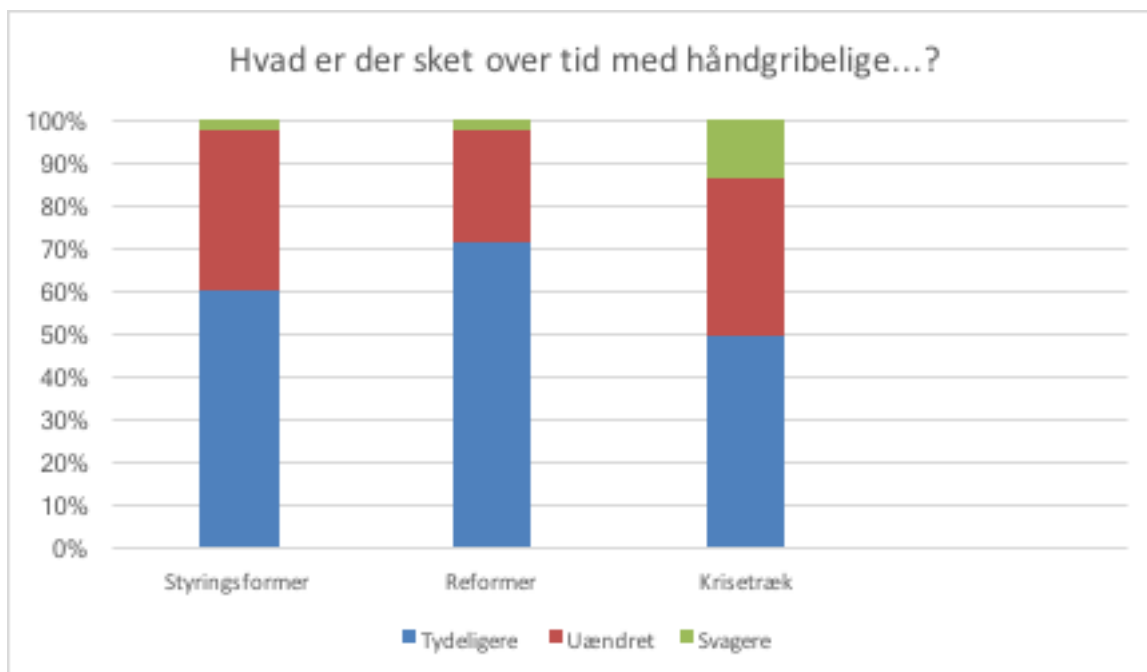
Når det gælder styring og reformer, tegner besvarelserne samlet set det billede af konteksterne, at håndgribelige styringsformer og reformer i over halvdelen af konteksterne er meget betydningsfulde, og at de er blevet tydeligere over tid (jf. figur 1 og

2). I omkring 1/3 af konteksterne er håndgribelige styringsformer og reformer af en vis betydning, og de er uændrede over tid.

FIGUR 1



FIGUR 2

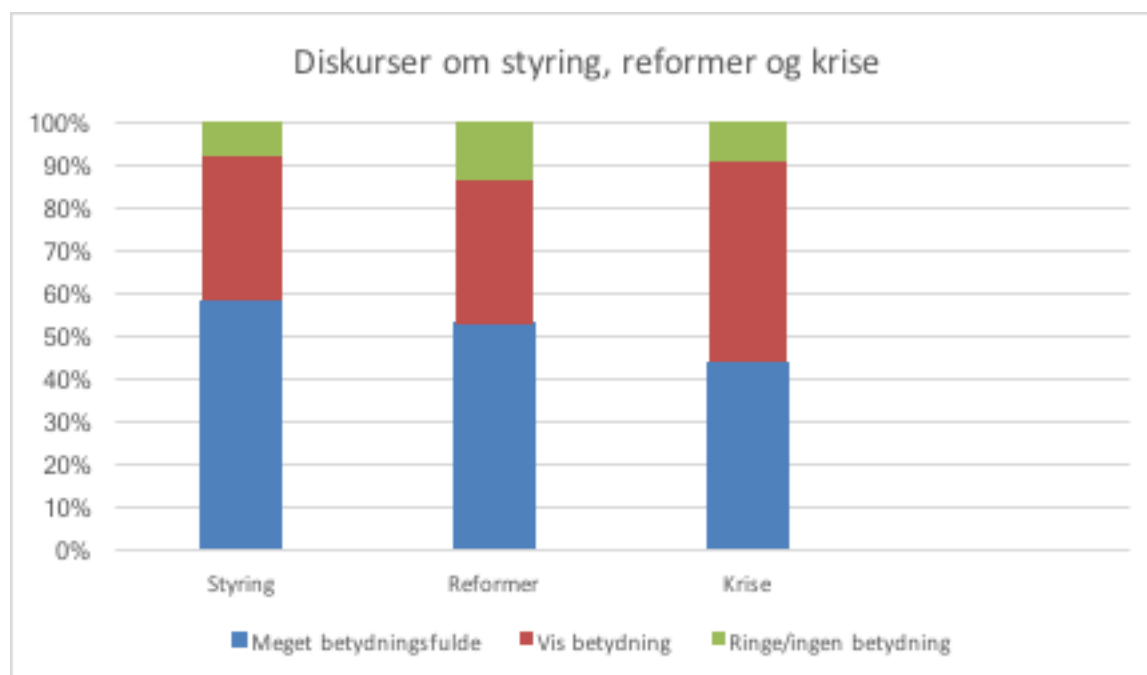


Når det gælder de *håndgribelige krisetræk* (fx i form af fyringsrunder), er der stor forskel mellem konteksterne. Besvarelserne fordeler sig i tre næsten lige store grupper. De er meget betydningsfulde i knap 1/3 af konteksterne, af en vis betydning i 1/3 og af ringe eller ingen betydning i lidt over 1/3 (jf. figur 1). De håndgribelige krisetræk er blevet tydeligere over tid i halvdelen af konteksterne, uændrede i 1/3 og svagere i 1/7 (jf. figur 2).

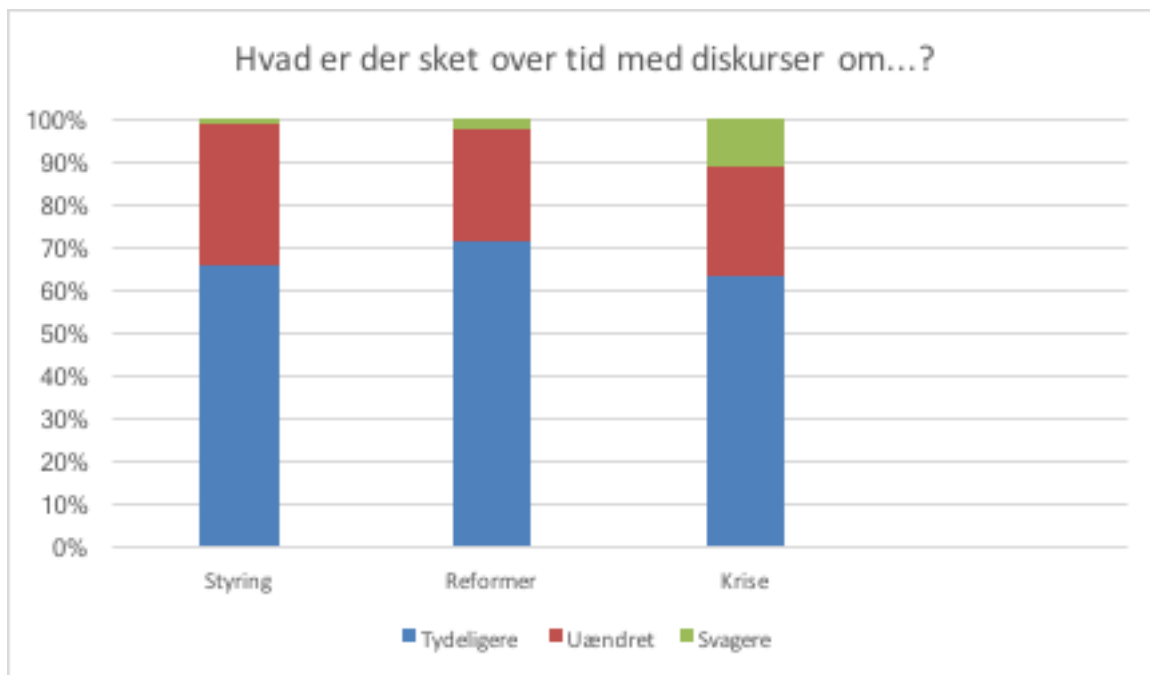
Diskurser om styring og reform betragtes også i over halvdelen af konteksterne som meget betydningsfulde, og de er blevet tydeligere over tid (jf. figur 3 og 4). Ligeledes betragtes diskurser om styring og reformer i omkring 1/3 af konteksterne som værende af en vis betydning og uændrede over tid.

De *diskursive krisetræk* (fx at der tales om en brændende platform) betragtes som meget betydningsfulde i knap halvdelen af konteksterne, af en vis betydning i knap halvdelen og af ringe betydning i få kontekster (jf. figur 3). De diskursive krisetræk er blevet tydeligere over tid i knap 2/3 af konteksterne, de er uændrede i knap 1/4 af konteksterne, og de er blevet svagere i få kontekster (jf. figur 4).

FIGUR 3



FIGUR 4



Samlet set tegner besvarelsene både et meget klart og et mere tvetydigt billede af konteksterne. Styring og reformer er en væsentlig del af næsten alle kontekster, uanset om der er tale om stat, region eller kommune, forvaltning eller institution. Dette empiriske fund er dog ikke overraskende i lyset af, at de 74 MPG-studerende, der har udfyldt spørgeskemaet, har valgt at følge faget "Offentlig styring". Billedet er næppe repræsentativt for alle uddannelsens studerende eller alle offentlige mellemlidere. Alligevel er det meget klare billede interessant, idet besvarelsene samlet set kan betragtes som en kritisk case på de dele af den offentlige sektor, hvor offentlige mellemlidere oplever styring og reformer både håndgribeligt og diskursivt, især når dette empiriske fund sammenholdes med spørgeskemaundersøgelsens øvrige fund omkring forekomsten af krisetræk og håndtering af udfordringer, hvilket bliver behandlet nedenfor.

Billedet af krisetræk er som nævnt mere tvetydigt. Der er klare forskelle mellem konteksterne, når det gælder de håndgribelige krisetræk, nogle kontekster er præget af dem, andre kontekster er ikke. I knap halvdelen af konteksterne er de blevet tydeligere, og i 1/7 af konteksterne er de blevet svagere. Billedet af de diskursive krisetræk svarer i højere grad til billedet af diskurser om styring og reformer. De diskursive krisetræk er betydningsfulde i varierende grad i næsten alle kontekster, og de er blevet tydeligere i langt de fleste kontekster. Det tvetydige billede af krisetræk i konteksterne kan tolkes på flere måder. Én umiddelbar tolkning er, at håndgribelige krisetræk ganske simpelt ikke forekommer i mange kontekster. En anden tolkning kunne være, at krisen er langt væk fra nogle offentlige mellemliders dagligdag: der forekommer måske fyringsrunder andre steder i en stor organisation, men ikke tæt på den mellemlider, der har besvaret spørgeskemaet. Det er også tænkeligt, at topledelsen i nogle kontekster udøver lederskab ved at forvandle krise til et vilkår og vælger at italesætte krise ved brug af andre ord end netop krise. Omvendt kunne det også tænkes, at en ledelse kan vælge at tale krise frem i en kontekst uden håndgribelige krisetræk for at facilitere, hvad den opfatter som nødvendige forandringer.

En tolkning ud fra et kaosperspektiv kunne bestå i, at krisen i en dansk kontekst samlet set har udviklet sig over en periode og ramt forskellige kontekster på forskellige måder og på forskellige tidspunkter. Måske krisen i en given kontekst af topledelsen håndteres på den måde, at der først ses bort fra den; den skubbes psykologisk væk. Lidt senere tidsmæssigt italesættes krise som en brændende platform. Måske kobles håndteringen til andre dagsordener, og måske oversætter topledelsen de forskellige dagsordener, så den samlede italesættelse ikke rummer ordet krise. Igen lidt senere tidsmæssigt kan følge en fase, der kan være kortvarig med håndgribelige krisetræk i form af fyringsrunder, og den kan måske efterfølges af en ny diskursiv fase, hvor italesættelserne ændrer karakter og fokuserer på at få gennemført reformer eller ændre den offentlige styring. Ud fra en sådan tolkning får krisens gennemslag i en given kontekst nærmest en cyklisk karakter. Det er naturligvis også tænkbart, at gennemslaget i andre kontekster kan forløbe anderledes, fx indledes med en fyringsrunde, hvis de økonomiske vilkår for en given organisation pludselig nødvendiggør dette. I det følgende afsnit vil fokus være på håndtering af udfordringer ud fra et sådant kaosperspektiv, hvor krisens gennemslag i den danske offentlige sektor ses som opstående på forskellige måder i specifikke kontekster over tid.

Håndtering af udfordringer

Samlet set tegner de 74 besvarelser det følgende billede af håndteringen af aktuelle udfordringer i de offentlige mellemliders ledelseskontekster: Når det gælder den første dikotomi om centralisering eller decentralisering, er de fleste *enige* i, at den aktuelle kontekst er præget af mere centralisering, samtidig med at de fleste er *uenige* i, at det er sværere at opnå legitimitet til nødvendige tiltag. Når det gælder den anden dikotomi om forandring eller stiafhængighed er de fleste *enige* i, at der er behov for gennemgribende forandringer, samtidig med at de fleste er *uenige* i, at der holdes fast i løsninger, der plejer at virke. Når det gælder den tredje dikotomi om koordinering eller silotænkning, er næsten alle *enige* i, at der er behov for tværgående koordinering, samtidig med at de fleste er *uenige* i, at silotænkning er blevet et større problem. Endelig gælder det for den fjerde dikotomi om politikere og embedsmænd, at de fleste både er *enige* i, at politikerne er kommet mere på banen og *enige* i, at embedsmænd oftere må tage ansvaret.

En umiddelbar tolkning ud fra, hvordan de fleste tager stilling til påstandene knyttet til de fire dikotomier, er følgende:

- Måske er det lykkedes (hos nogle) at håndtere udfordringer i kølvandet på centralisering
- Måske er de mest påtrængende forandringer nu gennemført, og har ført til ændrede rutiner
- Måske er det lykkedes (i nogle tilfælde) at påvirke silotænkning
- Måske er der (i nogle kontekster) ikke sket en tilstrækkelig forventningsafstemning mellem politikere og embedsmænd

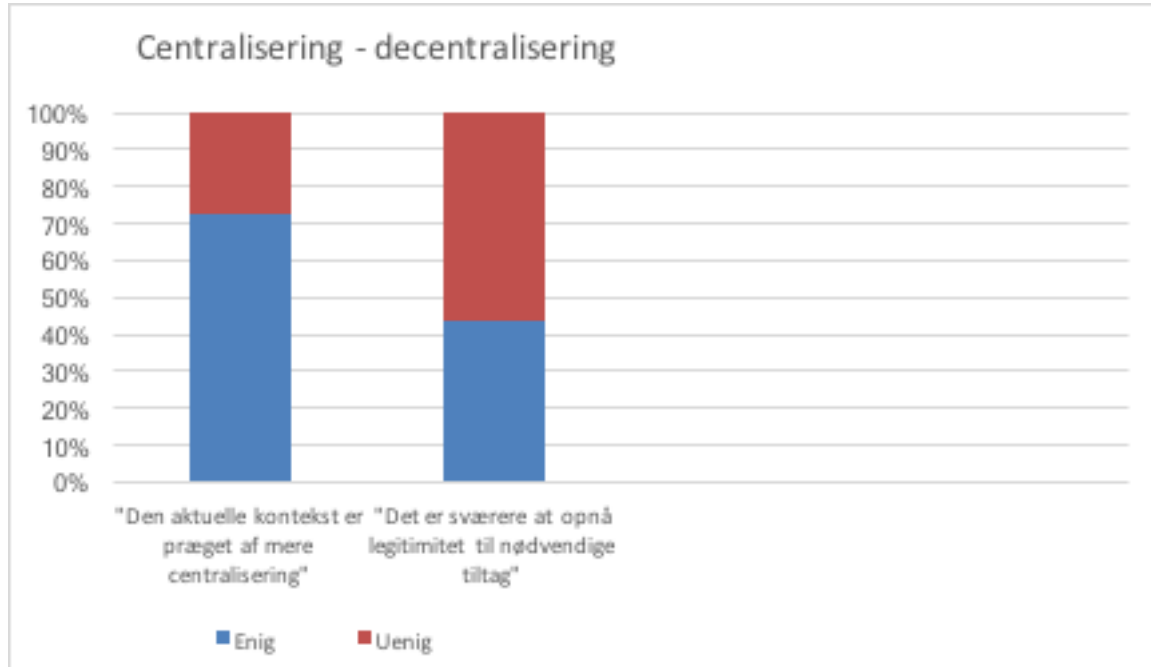
I de følgende fire underafsnit analyseres disse fire umiddelbare tolkninger af det samlede billede ud fra hver af de fire dikotomier.

Dikotomi 1: Centralisering - decentralisering

Ifølge den første dikotomi hos Peters m.fl. kan krise nødvendiggøre en højere grad af centralisering, mens gennemførelsen af nødvendige tiltag kræver legitimitet, som kan opstå gennem decentralisering (Peters et al., 2011). Denne dikotomis to mulige krisehåndteringsstrategier undersøges gennem følgende to påstande: *"Den aktuelle kontekst er præget af mere centralisering"* og *"Det er sværere at opnå legitimitet til nødvendige tiltag"*.

Når det gælder den første krisehåndteringsstrategi, centralisering, erklærer 3/4 sig enige i, at den aktuelle kontekst er præget af mere centralisering, mens 1/4 er uenige og enkelte erklærer sig både enige og uenige (jf. figur 5). Der nævnes mange eksempler på centralisering, bl.a. mindre ledelsesrum, koncernstyring, nationale test og fusioner. At det er sværere at opnå legitimitet til nødvendige tiltag er noget, over halvdelen er uenige i og noget, under halvdelen er enige i. Nogle af de enige begrundet det med, at der mangler motivation eller er modstand hos personalet og/eller de faglige organisationer.

FIGUR 5



Den første dikotomis umiddelbare enten-eller logik gør sig gældende i praksis, hvis der svares ”enig” i begge påstande, dvs. centralisering og at det er sværere at opnå legitimitet, eller hvis der svares ”uenig” i begge påstande, dvs. ikke centralisering og at det ikke er sværere at opnå legitimitet.

Det første er tilfældet for 1/4, det sidste for seks personer, dvs. under 1/10. Den største gruppe (over 1/3) svarer imidlertid ”enig” i den første påstand og ”uenig” i den anden, dvs. centralisering uden at det er blevet sværere at opnå legitimitet. For den største gruppe gør en enten-eller logik sig således ikke gældende.

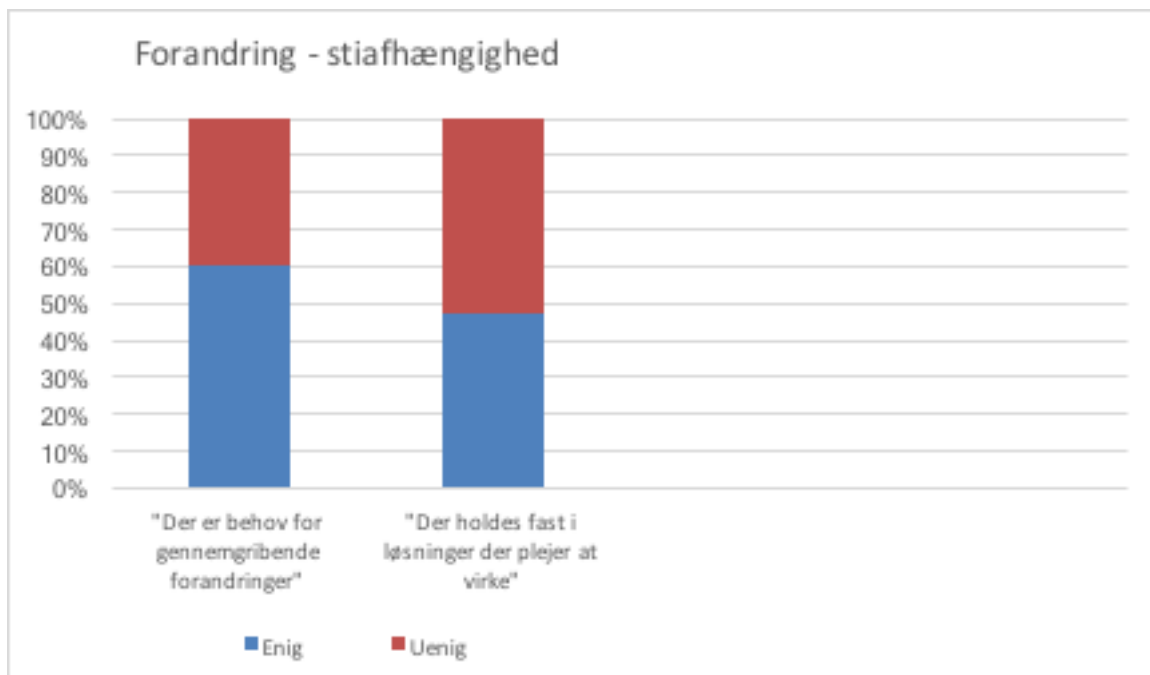
Samlet set efterlader besvarelsene omkring den første dikotomi et billede, hvor håndteringen af aktuelle udfordringer i en hel del kontekster er præget af, at det er lykkedes at centralisere uden at det samtidig er blevet sværere at opnå legitimitet til nødvendige tiltag. Billedet understøttes af bemærkninger til besvarelsene, hvor der fx peges på, at nogle opgaver er skal-opgaver. De betegnes som et vilkår, der ikke er til diskussion på den korte bane, mens det stiller sig anderledes med kan-opgaver. Måske det i håndteringen af udfordringerne i nogle kontekster er lykkedes at afskærme noget og oversætte noget andet, fx ved at kopiere, modificere (lægge til/trække fra) eller ved at forvandle (Røvik, 2007, s. 308ff; Røvik 2016).

Dikotomi 2: Forandring – stiafhængighed

Ifølge den anden dikotomi hos Peters m. fl. kan en krise forstærke stiafhængighed eller være kilde til (måske gennemgribende) forandringer. Denne dikotomis to mulige krisehåndteringsstrategier undersøges gennem følgende to påstande: ”Der er behov for gennemgribende forandringer” og ”Der holdes fast i løsninger der plejer at virke”.

Når det gælder det første led i den anden dikotomi erklærer 3/5 sig enige i, at der er behov for gennemgribende forandringer. 2/5 er uenige (jf. figur 6). Enigheden begrundes bl.a. med, at nye reformer kræver ændringer. Halvdelen erklærer sig uenige i den anden dikotomis andet led, at der holdes fast i løsninger der plejer at virke, mens lidt færre er enige i, at der holdes fast. Enkelte erklærer sig både enige og uenige i det andet led af dikotomien. Enigheden i, at der holdes fast, begrundes bl.a. med, at medarbejderne ikke har set behovet for forandring.

FIGUR 6



Den anden dikotomis umiddelbare enten-eller logik gør sig gældende i praksis, hvis der svares "enig" i begge påstande, dvs. der er behov for forandring, og der fastholdes løsninger, eller hvis der svares "uenig" i begge påstande, dvs. der ikke er behov for forandring, og der ikke fastholdes løsninger.

Det første er tilfældet for knap 1/3, det sidste for 1/4 og den næststørste gruppe. I dette tilfælde gør en enten-eller logik sig gældende i lidt over halvdelen af konteksterne.

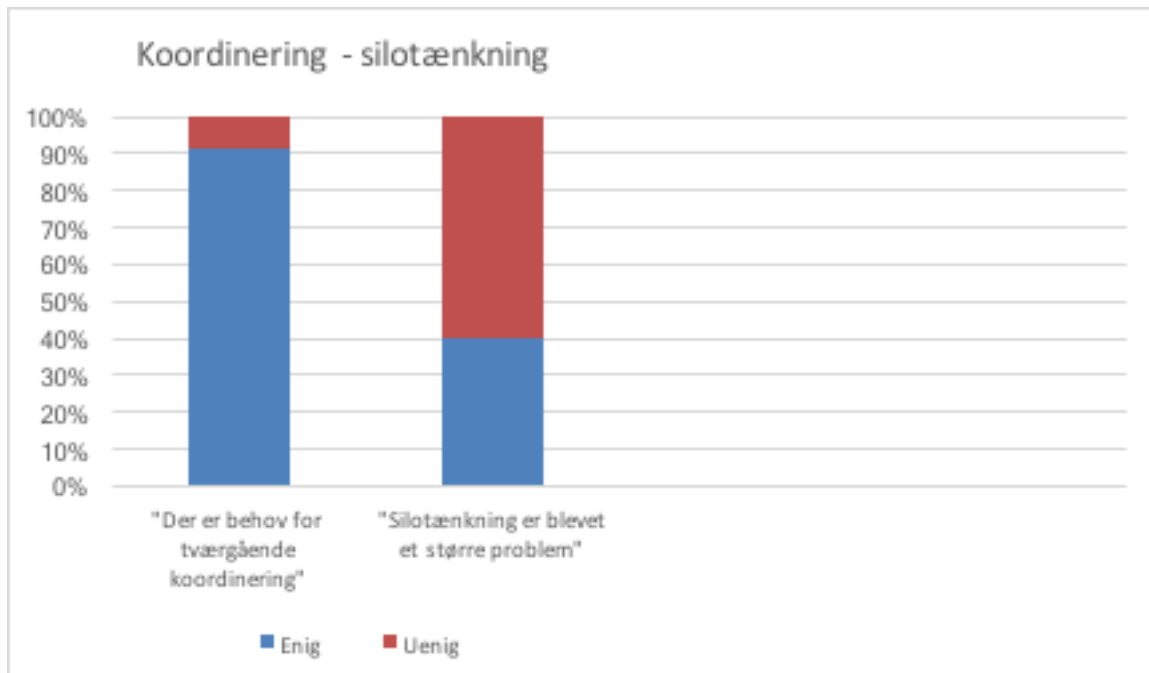
Samlet set efterlader besvarelserne omkring den anden dikotomi et tvetydigt billede. På den ene side er der i nogle kontekster fortsat behov for gennemgribende forandringer, og der holdes fortsat fast i eksisterende løsninger. På den anden side er situationen i andre kontekster tilsyneladende den, at krisen har været en anledning til at gennemføre gennemgribende reformer. De er nu gennemført, der holdes ikke længere fast i gamle løsninger, der er fundet nye. Én af dem, der er uenig i begge påstande, bemærker fx, at "der er behov for ro til at implementere allerede iværksatte forandringer" og at "der forsøges med nye og anderledes reformer". En anden bemærker, at "det har vi gjort 2007-09" og at "vi er nødt til at tilpasse os for at fastholde vores kunder". Det virker således som om, at der i nogle kontekster gradvist er vokset en håndtering af udfordringerne frem, hvor det er lykkedes at skabe balance og implementere (oversætte) nødvendige forandringer og fastholde hensigtsmæssige rutiner (afskærme).

Dikotomi 3: Koordinering - silotænkning

Ifølge den tredje dikotomi hos Peters m.fl. kan en krise kalde på bestræbelser om øget tværgående koordinering, men også på, at den enkelte del af den offentlige sektor forsvarer sit område. Denne dikotomis to mulige krisehåndteringsstrategier undersøges også gennem to påstande: "Der er behov for tværgående koordinering" og "Silotænkning er blevet et større problem".

Når det gælder det første led i den tredje dikotomi erklærer næsten alle sig enige i, at der er behov for tværgående koordinering, og kun få er uenige (jf. figur 7). Enigheden begrundes bl.a. med, at der er tale om komplekse opgaver, at der er flere interesser, og at det er vigtigt at anlægge borgerens eller kundens perspektiv. 3/5 erklærer sig uenige i den anden dikotomis andet led; at silotænkning er blevet et større problem, mens 2/5 er enige. Enigheden begrundes bl.a. med, at organisationen er siloopdelt, at den fastholdes på den korte bane og økonomisk pres.

FIGUR 7



Den tredje dikotomis umiddelbare enten-eller logik gør sig gældende i praksis, hvis der svares "enig" i begge påstande, dvs. at der er behov for tværgående koordinering, og at silotænkning er blevet et større problem. Dette er tilfældet for knap halvdelen. Men en lige så stor gruppe er enige i den første påstand og uenige i den anden, dvs. at der er behov for tværgående koordinering, men at silotænkning ikke er blevet et større problem. Én umiddelbar tolkning heraf kunne være, at nogle svarer "uenig" ud fra, at silotænkning fortsat er et stort problem, men at silotænkning ikke er blevet et større problem. Som nævnt i metoderefleksionerne (bilag 2) begrundes enkelte deres besvarelse på en sådan måde. Der er dog adskillige (syv), der bemærker, at arbejdet med at nedbryde silotænkning er i gang.

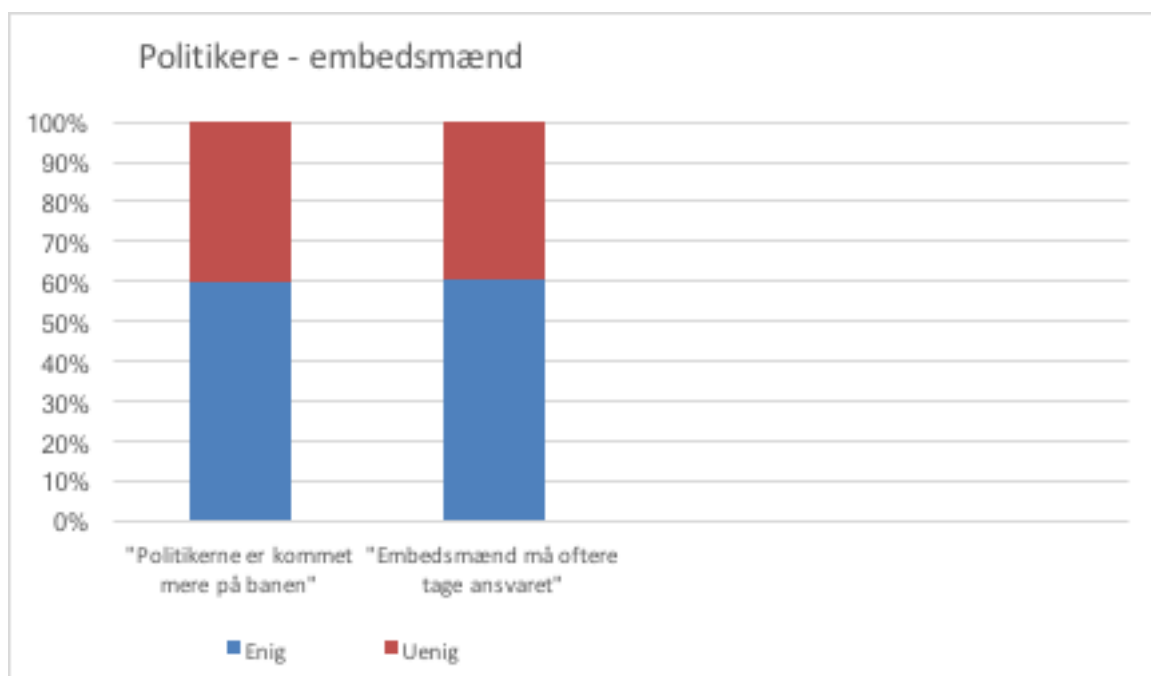
Samlet set efterlader besvarelserne omkring den tredje dikotomi et relativt klart billede af, at der i nogle kontekster fortsat er udfordringer knyttet til at skabe den fornødne koordinering på tværs og undgå uhensigtsmæssig silotænkning, mens arbejdet i andre kontekster er i gang. Én mulig måde at håndtere disse udfordringer på kunne bestå i at facilitere en proces, hvor der skabes dialog med professionelle om, hvad de vil og kan måles på. Et positivt resultat af en sådan proces kunne betragtes som videreudvikling af et professionelt styringsparadigme til et såkaldt neoprofessionelt styringsparadigme (Gjelstrup, 2014, s. 433).

Dikotomi 4: Politikere - embedsmænd

Ifølge den fjerde dikotomi hos Peters m.fl. kan en krise få politikere mere på banen, men politikere kan også under en krise vælge at skubbe embedsmænd foran sig for at undgå at få ansvaret, hvis gennemførelse af ubehagelige tiltag viser sig at slå fejl eller at være utilstrækkelige. Denne dikotomis to mulige krisehåndteringsstrategier undersøges som de øvrige gennem to påstande: ”Politikerne er kommet mere på banen”, og ”Embedsmænd må oftere tage ansvaret”.

Når det gælder den fjerde dikotomi erklærer 3/5 sig både enige i, at politikerne er kommet mere på banen, og i at embedsmænd oftere må tage ansvaret (jf. figur 8). Enigheden begrundes bl.a. med direktørfyring, og at det er nødvendigt at navigere i politisk detailstyring.

FIGUR 8



Den fjerde dikotomis umiddelbare enten-eller logik gør sig gældende i praksis, hvis der enten svares ”enig” i den første påstand og ”uenig” i den anden, dvs. at politikerne er kommet mere på banen, uden at embedsmænd oftere må tage ansvaret, eller hvis der svares ”uenig” i den første påstand og ”enig” i den anden, dvs. at politikerne ikke er kommet mere på banen, og at embedsmænd oftere må tage ansvaret.

Det første er tilfældet for 1/4, og det andet for 1/5. Over 1/4 svarer imidlertid enig i begge påstande, dvs. at der både er tale om, at politikere er kommet mere på banen, og at embedsmænd oftere må tage ansvar. For den største gruppe gør en enten-eller logik sig således ikke gældende. Det kan tyde på, at håndteringen af aktuelle udfordringer i disse kontekster er præget af, at der er et behov for forventningsafstemning mellem politikere og embedsmænd.

Forventningsafstemning mellem politikere og embedsmænd var også et tema for 10 år

siden i forbindelse med lanceringen af ”*Kodeks for God Offentlig Topledelse*”, hvor den første anbefaling var at afklare ledelsesrummet (se også Brødsgaard mfl., (2016)). I forbindelse med Folkemødet på Bornholm 2015 blev dette taget op med udgangspunkt i, at ...”*stemmer i debatten fremhæver, at det ikke længere bare handler om at skaffe sig et ledelsesrum. Det handler også om, hvordan man arbejder aktivt med at styrke politikernes rolle som netop politikere – topledere skal kunne understøtte den gode politiske proces*” (Mandag Morgen, 2015). I et sådant arbejde kunne det bl.a. handle om, hvordan embedsmænd bedst kan få politikere til at spille bolden, hvilke bolde der er tale om og herunder fx politikeres involvering i formulering af de mål, der indgår i de forskellige former for kontraktstyring, der er en integreret del af styringen i de fleste offentlige kontekster.

Konklusion

Analyserne af konteksterne tegner på den ene side et klart billede af, at styring og reform – både håndgribeligt og diskursivt – forekommer betydningsfuldt og tydeligere over tid i langt de fleste kontekster. På den anden side er billedet af håndgribelige krisetræk tvetydigt i den forstand, at de opleves i nogle kontekster, mens det ikke er tilfældet i andre. Billedet af de diskursive krisetræk svarer næsten til billedet af diskurser om reformer og styring, dvs. at diskursive krisetræk forekommer betydningsfulde og tydeligere over tid i de fleste kontekster. Samlet set kan billedet af krisetræk enten tolkes på den måde, at de ganske simpelt har været og er fraværende i nogle kontekster eller det kan tolkes på den måde, at topledelsen i nogle kontekster italesætter igangværende forandringsprocesser på en måde, hvor krise måske udgør en form for bagtæppe, men hvor de tiltag, der gennemføres forsøges oversat på en måde, så de giver mening til en ny ønsket praksis, og måske uden brug af ordet krise.

Analyserne af håndteringen af udfordringer tegner heller ikke et entydigt billede. Alligevel er der flere af de enkeltstående fund fra specifikke kontekster og på bestemte tidspunkter, der kan tolkes på den måde, at der efter krisens gennemslag samlet set i den danske kontekst gradvist er vokset et særligt lederskab frem, der har medvirket til håndtere aktuelle udfordringer, efterhånden som de har vist sig. Det forekommer sandsynligt, at det i nogle kontekster er lykkedes at skabe en situation, hvor den gennemførte centralisering ikke har ført til, at det er blevet vanskeligere at opnå legitimitet til nødvendige tiltag. Det virker som om det i nogle specifikke kontekster er lykkedes at afskærme en centraliserings negative konsekvenser i at slå igennem, samtidig med at det er lykkedes at oversætte implementering af centralisering, måske ved at modificere i form af at trække fra eller lægge til. Derudover tyder det på, at det i nogle kontekster både er lykkedes at gennemføre forandringer og derefter holde fast i den nye praksis, der er opstået. I specifikke kontekster er der formentlig skabt balance mellem på den ene side at implementere og oversætte nødvendige forandringer og på den anden side at afskærme og fastholde eksisterende hensigtsmæssige rutiner. Endvidere er det i nogle kontekster lykkedes at etablere et hensigtsmæssigt samspil mellem politikere og embedsmænd, mens samspillet i andre kontekster fortsat rummer udfordringer. Endelig er der i mange kontekster fortsat udfordringer knyttet til opgør med silotænkning og mere hensigtsmæssig tværgående koordinering. Én af de væsentlige udfordringer for offentlige mellemlidere er således fortsat at medvirke til at facilitere processer, hvor der

skabes dialog med professionelle om, hvad der er en hensigtsmæssig styring, herunder hvad der skal måles på.

Det kan således konkluderes, at der efter krisens gennemslag gradvist er vokset et særligt lederskab frem, der har medvirket til at håndtere nogle af de aktuelle udfordringer, efterhånden som de har vist sig i forskellige specifikke organisatoriske kontekster og på forskellige tidspunkter, men at der fortsat er kontekster, hvor nogle udfordringer ikke er håndteret.

Litteratur

Beck Jørgensen, T. (red.). (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. København: Abstrakt, Copenhagen Business School Press.

Brødsgaard, M.-L. F., Grøn, C. H.; Nielsen, M. D., & Salomonsen, H. H. (2016). Afklaring af ledelsesrum mellem politikere og embedsmænd: hvordan og hvor meget? *Public Governance Research*, 2, 1-25.

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Finansministeriet (2016). *Aftale om kommunernes økonomi 2017*. Lokaliseret d. 5. juli 2017 på: <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2016/06/aftale-om-kommunernes-ekonomi-for-2017>

Gjelstrup, G. (2014). Lederskab i en kontekst præget af styringsintensitet, reformer og krisetræk. I C. Grøn, H.F. Hansen, & M.B. Kristiansen (red.), *Offentlig styring – Forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag, 417-441.

Glerup, C., & Plesner, U. (2016). Ledelseskommunikation på tværs af styringsparadigmer. *Public Governance Research* 2, 44-58

Goleman, D., Boyatzis, E. R., & McKee, A. (2002). *Følelsesmæssig intelligens i ledelse*. København: Børsens Forlag.

Greve, C. (2011). Ledelsesteori. I A. Berg-Sørensen, C. Grøn, & H. F. Hansen (red), *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 281 - 302.

Grøn, C., Hansen, H. F., & Kristiansen, M. B. (2014). *Offentlig styring – Forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag.

Grøn, C., Hansen H. F., & Kristiansen, M. B. (2014a). Offentlig styring: Forandringer i krisetider? I C. Grøn, H.F. Hansen, & M.B. Kristiansen (red.), *Offentlig styring – Forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag, 13-24.

Grøn, C., Hansen H. F., & Kristiansen, M. B. (2014b). Kultur- symbol- og kaosperspektiver på styring. I C. Grøn, H.F. Hansen, & M.B. Kristiansen (red.), *Offentlig styring – Forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag, 131-160.

Hansen H. F., & Kristiansen, M. B. (2014a). Styring af besparelser. I C. Grøn, H.F. Hansen, & M.B. Kristiansen (red.), *Offentlig styring – Forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 227-256.

Hansen H. F., & Kristiansen, M. B. (2014b). Ansvarlighed i en krisetid – konsekvenser af budgetloven og krav til økonomistyring. I C. Grøn, H.F. Hansen, & M.B. Kristiansen (red.), *Offentlig styring – Forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 257-291.

Hood, C. (2010). *Reflections on Public Services Reform in a Cold Fiscal Climate*. London: 2020 Public Services Trust.

Kreiner, K. (2013). Ledelse og troværdighed. Illusioner og realiteter i ledelsen af den

moderne kommune. I S. Thorup (red.), *I fællesskabets tjeneste. 100 års kommunal ledelse* (s. 93-114). København: Gyldendal.

Lerborg, L. (2013). *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag. 3. udgave.

Mandag Morgen (2015). *Javel, Hr. minister*. Omtale af arrangement på Folkemødet på Bornholm. Lokaliseret d. 6. juli 2015 på: https://kalender.brk.dk/event/user-view/15823?redir=%23eidx_8

March, J. G. (1995). *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Peters, G., Pierre, J., & Randma-Liiv, T. (2011). Global Financial Crises, Public Administration and Governance: Do New Problems Require New Solutions? *Public Organization Review*, 11(1), 13-27.

Pollitt, C. (2010). *Public Management Reform during Financial Austerity*. Stockholm: Statskontoret.

Regeringen (2015). *Regeringsgrundlag. Sammen for fremtiden*. Lokaliseret d. 5. juli 2017 på: http://www.stm.dk/multimedia/Sammen_for_fremtiden_-_Regeringsgrundlag.pdf

Røvik, K. A. (2007). *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. Århundredes organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, K.A. (2016). Knowledge Transfer as Translation: Review and Elements of an Instrumental Theory. *International Journal of Management Reviews*, Vol. 18, Issue 3, 290-310.

Sørensen E. M. (2014). Økonomisk styring af kommunerne i en krisetid. I C. Grøn, H.F. Hansen, & M.B. Kristiansen (red.), *Offentlig styring – Forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 291-319.

Stacey, R. D. (2011). *Strategic Management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity*. Prentice Hall. 6. udgave.

Stacey, R. D. (2012). *Tools and Techniques of Leadership and Management. Meeting the challenge of complexity*. Oxon: Routledge.

Thorning-Schmidt, H. (2015). *Kære dansker, Danmark er ude af krisen*. Lokaliseret d. 6. juli 2015 på: <http://denoffentlige.dk/her-er-brevet-fra-socialdemokraterne-til-vaelgerne>

Van Wart, M. (2008). *Leadership in Public Organizations. An Introduction*. London: M.E. Sharpe.

Weick, K. E. (2001). *Making Sense of the Organization*. Malden MA: Blackwell Publishers.

Bilag 1: Spørgeskema og svar (*kursiv og fed*)

Karakteristik af kontekst og håndtering af udfordringer (sæt cirkel om dit svar)

Udfyldt af: _____

1. Din position: Leder 65 Andet 9
2. Ansat i:
 - a. Stat 23 Region 16 Kommune 28 Anden: 4
 - b. Forvaltning 22 Institution 35 Andet: 6
3. Hvor betydningsfulde er **håndgribelige krisetræk** (fx fyringsrunder) i din ledelseskontekst?
Meget betydningsfulde 20 Af en vis betydning 25 Af ringe betydning 24 Uden betydning 5
4. Hvad er der sket med de **håndgribelige krisetræk over tid** (siden 2012)?
De er blevet tydeligere 36 De er uændrede 27 De er blevet svagere 10
5. Hvor betydningsfulde er **diskursive krisetræk?** (fx at der tales om en brændende platform)
Meget betydningsfulde 32 Af en vis betydning 34 Af ringe betydning 7 Uden betydning 0
6. Hvad er der sket med de **diskursive krisetræk over tid** (siden 2012)?
De er blevet tydeligere 46 De er uændrede 19 De er blevet svagere 8
7. Hvor betydningsfulde er **håndgribelige reformer** i din ledelseskontekst?
Meget betydningsfulde 44 Af en vis betydning 23 Af ringe betydning 7 Uden betydning 0
8. Hvad er der sket med de **håndgribelige reformer over tid** (siden 2012)?
De er blevet tydeligere 52 De er uændrede 19 De er blevet svagere 2
9. Hvor betydningsfulde er **diskurser om reform?** (fx at der tales om nødvendigheden af reformer)
Meget betydningsfulde 39 Af en vis betydning 25 Af ringe betydning 10 Uden betydning 0
10. Hvad er der sket med **diskurser om reform over tid** (siden 2012)?
De er blevet tydeligere 52 De er uændrede 19 De er blevet svagere 2
11. Hvor betydningsfulde er **håndgribelige styringsformer** (fx mål- og resultatstyring) i din ledelseskontekst?
Meget betydningsfulde 42 Af en vis betydning 29 Af ringe betydning 2 Uden betydning 1
12. Hvad er der sket med de **håndgribelige styringsformer over tid** (siden 2012)?
De er blevet tydeligere 44 De er uændrede 27 De er blevet svagere 2
13. Hvor betydningsfulde er **diskurser om styring?** (fx at der tales om styring som en udfordring)
Meget betydningsfulde 43 Af en vis betydning 25 Af ringe betydning 6 Uden betydning 0
14. Hvad er der sket med **diskurser om styring over tid** (siden 2012)?
De er blevet tydeligere 48 De er uændrede 24 De er blevet svagere 1

Denne del af spørgeskemaet går ud på at karakterisere oplevelsen af håndteringen af aktuelle udfordringer i din ledelseskontekst. Nedenfor er der 8 påstande om håndteringen af aktuelle udfordringer. Tag stilling til, om du er enig eller uenig i påstanden, sæt en cirkel om dit svar, og giv en kort begrundelse/et eksempel.

1. "Den aktuelle kontekst er præget af mere centralisering"	<i>ENIG</i>	<i>UENIG</i>
Begrundelse/Eksempel:	50	19
2. "Det er sværere at opnå legitimitet til nødvendige tiltag"	<i>ENIG</i>	<i>UENIG</i>
Begrundelse/Eksempel:	32	41
3. "Der er behov for gennemgribende forandringer"	<i>ENIG</i>	<i>UENIG</i>
Begrundelse/Eksempel:	43	28
4. "Der holdes fast i løsninger, der plejer at virke"	<i>ENIG</i>	<i>UENIG</i>
Begrundelse/Eksempel:	32	36
5. "Der er behov for tværgående koordinering"	<i>ENIG</i>	<i>UENIG</i>
Begrundelse/Eksempel:	65	6
6. "Silotænkning er blevet et større problem"	<i>ENIG</i>	<i>UENIG</i>
Begrundelse/Eksempel:	28	42
7. "Politikerne er kommet mere på banen"	<i>ENIG</i>	<i>UENIG</i>
Begrundelse/Eksempel:	43	29
8. "Embedsmænd må oftere tage ansvaret"	<i>ENIG</i>	<i>UENIG</i>
Begrundelse/Eksempel:	38	25

Bilag 2 Metodiske overvejelser

I det følgende redegøres for de metodiske overvejelser bag spørgeskemaundersøgelsen. Jeg har valgt at argumentere relativt grundigt for at skærpe læserens, herunder den MPG-studerendes, metoderefleksioner. Der er i hvert fald tre gode grunde til, at en offentlig mellemlider bør ofre tid på metodiske overvejelser. For det første kan de medvirke til at gøre det klart for den enkelte, hvad det videnskæssige grundlag egentlig er for egne ledelsesmæssige handlemonstre: på hvilket grundlag træffer jeg en bestemt beslutning, eller hvad er grunden til, at jeg håndterer en bestemt vanskelig situation på netop den valgte måde? For det andet er betænkninger, konsulentrapporter og evalueringer mm. en integreret del af en politisk kontekst, og den offentlige mellemlider kan styrke sit lederskab ved at kunne gennemskue kvaliteten af det empiriske grundlag for en given undersøgelse. Endelig afsluttes MPG-uddannelsen med en masterafhandling, hvor den studerende enten selv indsamler (det gør de fleste) eller benytter allerede indsamlet empirisk materiale. Det er derfor undervejs i uddannelsesforløbet vigtigt at ruste sig til at kunne gennemføre egen (eller reflektere over andres) dataindsamling. En måde at gøre dette på er ved også at reflektere metodisk undervejs i uddannelsen.

På spørgeskemaets forside er der 14 spørgsmål (se bilag 1). De to første er baggrundsspørgsmål, der dels giver svar på, om den MPG-studerende er leder eller andet, dels på om den pågældende er ansat i stat, region, kommune eller andetsteds samt i forvaltning, på institution eller andetsteds. I undersøgelsen indgår svar fra i alt 74 MPG-studerende. Langt de fleste er ledere, fire svarer andet, typisk chef-, special- eller udviklingskonsulent. Knap 1/3 er ansat i staten, lidt over 1/3 i kommuner, og knap 1/4 i regioner, resten er ansat andre steder, fx på selvejende institutioner. 1/2 er ansat på institutioner, 1/3 i forvaltning, nogle fra politiet og overlæger svarer "andet" og knap 1/5 svarer ikke.

De følgende 12 spørgsmål lægger op til svar, der karakteriserer tre træk ved konteksten: krisetræk, reformer og styring. Der er fire spørgsmål knyttet til hvert af de tre træk, dels spørges ind til både håndgribelige krisetræk, reformer og styringsformer, dels spørges ind til diskursive krisetræk og diskurser om reformer og styring. Derudover spørges dels ind til, hvor betydningsfuldt krise, reform og styring er i den studerendes ledelseskontekst, dels ind til hvad der er sket over tid (siden 2012). I flere af spørgsmålene er angivet eksempler: håndgribelige krisetræk (fx fyringsrunder) eller diskursive krisetræk (fx der tales om en brændende platform). Spørgsmålene om betydningsfuldhed er forsynet med fire svarmuligheder: meget betydningsfulde, af en vis betydning, af ringe betydning og uden betydning. Spørgsmålene om tidsdimensionen har tre svarmuligheder: De er blevet tydeligere, de er uændrede, de er blevet svagere. Det var ikke muligt at svare "ved ikke" og der var ikke mulighed for at begrunde eller eksemplificere. Fem af de 12 spørgsmål er besvaret af alle 74, de øvrige syv af 73. Svarfordelingerne på de enkelte spørgsmål fremgår af bilag 1.

Spørgsmålene omkring konteksten giver anledning til to metodiske refleksioner. For det første tegner svarene et klart billede, hvor både styring og reformer er betydningsfulde og tydelige. Det er ikke overraskende i lyset af, at de 74 netop har valgt faget "Offentlig styring". De 74 besvarelser er næppe repræsentative for alle MPG-studerende eller alle offentlige mellemlidere. Billedet er mere tvetydigt, når det gælder krisetræk. Dette kan hænge sammen med, at krisen er langt væk fra nogle MPG-studerende, og måske for-

vandler topledelsen i nogle kontekster krise til et vilkår og en italesættelse af krise ved brug af andre ord end netop krise. Det er også muligt, at nogle offentlige mellemedere, der aktuelt er i en kontekst af håndgribelige krisetræk, vælger at udnytte fleksibiliteten i MPG-uddannelsen og sætte uddannelsen på pause, mens der kører fyringsrunder. For det andet skrev enkelte på deres besvarelser af spørgsmålene om betydningsfuldhed: ”betydningsfulde for hvem?”. Spørgsmålet var i kraft af den afsluttende præcisering ”i din ledelseskontekst” tænkt som besvaret ud fra den pågældendes perspektiv, men uanset det har enkelte været i tvivl. Dette spørgsmål blev drøftet i forbindelse med undervisningen, og det blev påpeget, at det enkelte træks betydningsfuldhed kunne være forskelligt fra den offentlige mellemeders perspektiv, til topchefer, til andre mellemederes, til medarbejderes, til politikeres og til et samfundsmæssigt perspektiv.

Spørgsmålene omkring håndteringen af aktuelle udfordringer i den enkeltes ledelseskontekst var udformet som otte påstande, som den enkelte blev bedt om at tage stilling til samt at give en kort begrundelse eller et eksempel. Påstandene blev udformet ud fra de modsatrettede krisehåndteringsstrategier de i teoriafsnittet nævnte fire dikotomier indeholder, således at én påstand blev knyttet til hver krisehåndteringsstrategi i den enkelte dikotomi. Fx blev den første del af dikotomien ”centralisering – decentralisering” udmøntet i påstanden ”*Den aktuelle kontekst er præget af mere centralisering*”. De otte påstande og antal enige/uenige fremgår af bilag 1. Det begrænsede empiriske materiale på 74 svar giver ikke grundlag for at synliggøre klare mønstre i håndteringen, fx én form for krisehåndtering i staten og en anden i kommunerne, eller en anden form for krisehåndtering i forvaltninger end på institutioner. Som det fremgår af analyserne, er der heller ikke klare forskelle på kontekster, der er præget af håndgribelige krisetræk, og kontekster, der ikke er det. Da materialet kun består af relativt få besvarelser, er der ikke gennemført statistiske tests. Ud over en stillingtagen til enighed/uenighed i den enkelte påstand rummer langt de fleste besvarelser begrundelser eller eksempler. Uddrag herfra er som det fremgår inddraget i analysen til at understøtte det generelle billede eller tolkninger af de (få) mønstre, der er i materialet.

Spørgsmålene om håndteringen af aktuelle udfordringer giver derudover anledning til to metodiske refleksioner. For det første er der i mellem 73 og 68 spørgeskemaer (ud af 74) taget stilling til syv af de otte påstande. Der er færre (63), der tager entydigt stilling til påstand otte (*”Embedsmænd må oftere tage ansvaret”*). Denne påstand er knyttet til den anden del af den fjerde dikotomi *”under en krise kommer politikere mere på banen – politikere skubber embedsmænd foran sig under en krise”*. Omkring denne påstand er der typisk ikke sat en cirkel om hverken ”enig” eller ”uenig”, og enkelte skriver i stedet ”ved ikke”. Dette kan tolkes på den måde, at nogle af de ledere, der svarer, er positioneret på afstand af samspillet mellem toppolitikere og administrative topchefer. For det andet er der knyttet særlige bemærkninger til udformningen og forståelsen af den anden og den sjette påstand. Den anden påstand (*”Det er sværere at opnå legitimitet til nødvendige tiltag”*) er knyttet til den første dikotomi (centralisering – decentralisering) og én mulig negativ konsekvens af centralisering. I denne dikotomi antages det, at decentralisering kan skabe legitimitet. Den særlige bemærkning knyttet til den anden påstand går på spørgsmålet legitimitet ”i forhold til hvem”? Bemærkningen problematiserer udformningen af påstanden på en måde, der svarer til problematiseringen af brugen af ordet ”betydningsfuld” i kontekst-delen af spørgeskemaet, jf. ovenfor. Påstandens udformning var tænkt set ud fra den enkelte svarende mellemeders perspek-

tiv, idet der i teksten inden påstandene stod ”oplevelsen af håndteringen af aktuelle udfordringer i din ledelsesmæssige kontekst”. Denne problematisering blev også drøftet i forbindelse med undervisningen, og det blev påpeget, at spørgsmålet om legitimitet kunne være forskelligt fra den offentlige mellemliders perspektiv til opad – nedad – udad og til et samfundsmæssigt perspektiv. Den sjette påstand (*”Silotækning er blevet et større problem”*) er knyttet til den anden del af den tredje dikotomi (tværgående koordinering – sektortankegang). I forbindelse med besvarelsen ”uenig” bemærker enkelte, at silotækning fortsat er et stort problem, men at det ikke er blevet større. Denne betragtning indgår i tolkningerne i analysen.

Som det vil fremgå, analyseres de fire dikotomier hver for sig. Umiddelbart kunne det være interessant også at analysere på tværs af dikotomierne, fx sammenhænge mellem enighed i centralisering og uenighed i at der holdes fast i løsninger, der plejer at virke. Da materialet kun består af relativt få besvarelser, og da foreløbige analyser af sammenhænge ikke viste mønstre, er der ikke gennemført analyser på tværs af dikotomier.