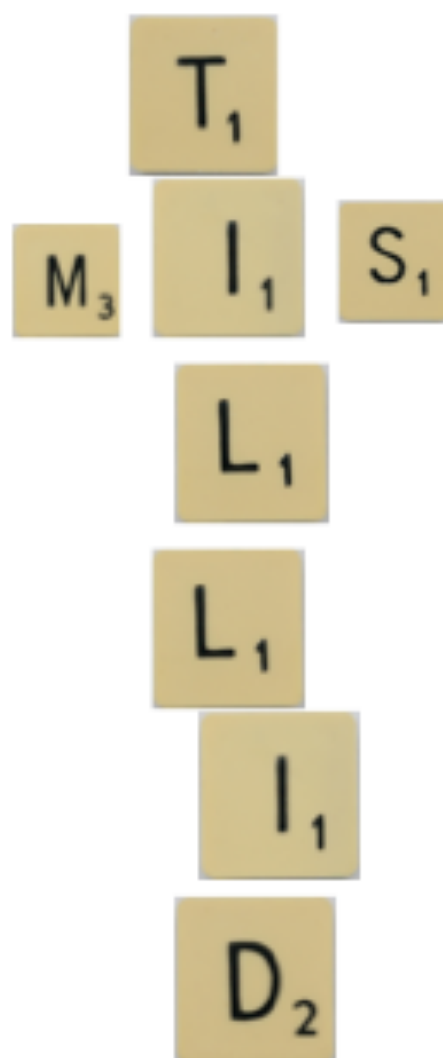


Tillid som management?

En caseundersøgelse af tillidsreform i Børne- og Ungdomsforvaltningen, Københavns Kommune



Speciale

Forfatter: Nanna Westerby Jensen

Vejleder: Klaus T. Nielsen

Arbejdslivsstudier, Roskilde Universitet

TAK!

En stor tak til daginstitutionsklynge Ø10 samt Børne- og Ungdomsforvaltningen i Københavns Kommune for at lukke mig ind i arbejdet omkring forsøg med frisættelse af klynger og institutioner.

Abstract

Trust-based management is a popular trend in public sector management. After decades of New Public Management-reforms based on distrust between public sector agents, trust is now rediscovered in a functional perspective as a method of reducing transaction costs and increasing social capital. This thesis explores how trust-based management is implemented as a management concept in the municipality of Copenhagen through a case study of a cluster of day-care and afterschool centres that have been exempted from selected parts of the municipal regulation. Based on Scandinavian institutionalism and on methods of interviews and participant observation the case study analyses how trust-based management is translated in the local context and how this reflects back on the concept.

The exemption of regulation aims to reduce bureaucracy and paperwork to make room for professional innovation. However the thesis concludes that this goal is not met. Instead the local actors turn the concept to meet their own needs and so existing agendas is ascribed to the concept.

The case study shows a risk of 'projectification' of trust. Trust-based management is a very flexible and vague concept and as such it is in high risk of undergoing radical transformation in the local translation. The theory of trust-based management is proclaimed to be in opposition of prevalent top-down management concepts, but as the case study shows, an introduction of trust-related projects is no guarantee of increasing trust nor does it necessarily involve a 'bottom-up'-perspective.

Indholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| 1. Indledning | 5 |
| 1.1 New public management og de offentligt ansatte | 5 |
| 1.2 Tid til tillid? | 6 |
| 1.3 Problemformulering | 7 |
| 1.4 Forundersøgelse til specialet | 8 |
| 2. Forandringskonceptet: Tillidsbaseret ledelse | 10 |
| 2.1 Tillid som ledelseskoncept? | 10 |
| 2.2 Tillidens karakteristika | 12 |
| 2.2.1 Definition af tillid | 12 |
| 2.2.2 Gennemskuende tillid | 15 |
| 2.2.3 Et ledelsesfokuseret koncept? | 16 |
| 2.2.4 Kalkulativ tillid? | 16 |
| 2.2.5 Opsamling | 18 |
| 2.3 Idealtyper for styring af den offentlige sektor | 18 |
| 2.3.1 Den professionelle idealtipe | 18 |
| 2.3.2 Den bureaukratiske idealtipe | 19 |
| 2.3.3 NPM-kontrakt som idealtipe | 20 |
| 2.3.4 Opsamling | 21 |
| 3. Metodologi | 22 |
| 3.1 Skandinavisk nyinstitutionalisme | 22 |
| 3.2 Analysedesign og specialets opbygning | 23 |
| 3.3 Valg af case | 25 |
| 3.4 Empiri | 25 |
| 3.4.1 Interviews og interviewpersoner | 26 |
| 3.4.2 Deltagerobservationer | 27 |
| 4. Konteksten: Rammer og baggrund for frisættelsesforsøget | 28 |
| 4.1 Organisatorisk kontekst | 28 |
| 4.1.1 BUF: En historie om opbygning af styringskapacitet | 28 |
| 4.1.2 Ø10: En historie om at skabe rum til faglig udvikling | 30 |
| 4.1.3 Behov for afbureaukratisering af det pædagogiske arbejde i København? | 33 |
| 4.1.4 Opsamling | 34 |
| 4.2 Projekt-mæssig kontekst | 34 |
| 4.2.1 Forsøg med frisættelse af institutioner | 34 |

| | |
|--|-----------|
| 5. Aktørerne: Forskellige forståelser af frisættelsesforsøget | 41 |
| 5.1 Frisættelser: Langt fra vedtagelse til anvendelse | 41 |
| 5.2 Forklaringer på kløft mellem praksis og forvaltning | 43 |
| 5.2.1 Tillidsdagsordenen har et udvendigt præg i BUF | 44 |
| 5.2.2 Forskellige hensyn og orienteringer | 44 |
| 5.2.3 Forskellige formålsforståelser | 45 |
| 5.3 Krydspresset mærkes hos brobyggere | 46 |
| 5.4 Forsøgets effekter | 48 |
| 5.4.1 BUF-oplevelse af forsøgets effekt | 48 |
| 5.4.2 Oplevelse af forsøgets effekt: Ø10 | 50 |
| 5.5 Delkonklusion | 53 |
| 6. Frisættelsesforsøget som kontekstualisering af TBL | 55 |
| 6.1 Frisættelsesforsøget i forskellige versioner | 55 |
| 6.2 Frisættelsesforsøget og TBL | 57 |
| 6.2.1 Tillid som risiko | 58 |
| 6.3.2 Tillid som merværdi | 58 |
| 6.2.3 Gennemskuende tillid | 59 |
| 6.2.4 Ledelsens rolle og graden af kalkulation | 59 |
| 7. Tillid som management? | 61 |
| 8. Konklusion | 64 |
| Litteraturliste | 66 |

1. Indledning

Københavns Kommune har igangsat en tillidsreform. Dermed melder landets største kommune sig i koret af aktører, der arbejder med nyudvikling af styringen af den offentlige sektor: Fra beslutningstagere (Regeringen et al. 2013) til academia (Andersen et al. 2012) diskuteres i disse år modernisering af New Public Management (NPM) for at nedbringe kontrol og dokumentation, samt at forbedre betingelserne for innovation og samarbejde.

Dette speciale undersøger den københavnske tillidsreform i et casestudie af et konkret reformelement: Forsøg med frisættelse af institutioner. Specialet er en kritisk undersøgelse af den populære tillidsdagsorden, som har opnået bred tilslutning, men som samtidig er fleksibel og tillægges mange – og til tider modstridende – mål: For nogle handler det om, at (gen)etablere offentligt ansattes magt og beslutningskompetence; For andre handler det om at effektivisere implementeringen af politiske beslutninger. Tillid introduceres aktuelt som projekt i flere dele af den offentlige sektor, men specialet stiller spørgsmålstegn ved, om tillidsreformernes aktører taler samme sprog – og hvad der sker, når tillid sættes på projektform.

I det følgende præsenteres kort baggrunden for den københavnske tillidsreform samt specialets problemstilling.

1.1 New public management og de offentligt ansatte

NPM har været fremherskende reformfilosofi i den offentlige sektor i de sidste tre årtier. Ofte kategoriseres forandringerne i to hovedspor (Hood 1991:5): Det første spor er markedsførelse f.eks. ved privatiseringer, frit valgsordninger og øget brug af incitamenter, og dette spor hviler på en grundantagelse om, at aktører er opportune og søger egennytte. Det andet hovedspor handler om at indføre ledelsesreformer fra den private sektor med vægt på ledelsesdisciplinen som selvstændig og behovet for effektivt ledelsesrum, og dette spor hviler på principper om decentralisering og målstyring. Flere har peget de modstridende tendenser mellem de to spor (Dahl og Rasmussen 2012:36; Hood 1991:6; Klausen 2001:46f). Begge har dog fokus på at sikre effektivitet og resultatorientering.

NPM voksede ud af en kritik af den offentlige sektor efter velfærdsstatens ekspansion i efterkrigstiden: Sektoren var både økonomisk utøjlelig og formynderisk. Flere har koblet denne kritik sammen med fremvæksten af det såkaldte 'ny højre' fra 70'erne og frem (Boston 2011:18f; Klausen 2001:43). Le Bianic fremhæver imidlertid, at kritikken af en formynderisk

velfærdsstat også kom fra det antiautoritære venstre. For både det nye højre og det nye venstre var den klassiske fagprofessionelle fjendebillede (Bezes et al. 2012:13): Fra højre kom beskyldninger om misbrug af offentlige ressourcer i egne interesser og krav om, at professionernes monopol skulle knægttes med mere konkurrence. Fra venstre kom beskyldninger om dominans og reproduktion af herskende magtforhold og krav om, at professionernes autoritet skulle nedbrydes som led i ønske om et mindre autoritært samfund.

Det fremhæves ofte, at NPM har udfordret professionerne i velfærdsstaten (Bezes et al. 2012; Dahl og Rasmussen 2012; Freidson 2001). Traditionelt har velfærdssamfundets frontpersonale haft udstrakt autonomi til at indrette og varetage deres opgaveløsning under forventning om, at dette skete med afsæt i en professionsetik og professionsfaglighed frem for egeninteresser (Dahl og Rasmussen 2012:34); En autonomi, der er blevet udfordret af de seneste årtiers NPM-reformer med fokus på rationalisering, standardisering og 'accountability' (Bezes et al. 2012:5).

Det er let at analysere udviklingen i en simpel dikotomi mellem på den ene side neoliberalt inspirerede NPM-reformer og på den anden side velfærdsprofessioner. Sondringen overser dog, at hverken NPM eller professioner er entydige og faste størrelser, og det vil være en forsimpning at udråbe en endelig sejr til velfærdsstatens 'managers' over de professionelle (Bezes et al. 2012:12; Hjort 2005:17). Specialet indskriver sig i denne forståelse af, at reguleringen af arbejdet i den offentlige sektor udvikler sig i et komplekst samspil mellem medarbejdere, ledere og offentlighed; Mellem teoretiske conceptualiseringer og konkret praksis. Specialet undersøger, hvordan en ny teoretisk dagsorden om tillidsbaseret ledelse i offentlige organisationer påvirker og påvirkes af aktører såsom professioner, som leder efter nye manøvrerum, og forvaltninger, som søger nye styringsredskaber – og i den mere daglige praksis: Medarbejdere, der ønsker bedre arbejdsbetingelser, og ledere, som skal implementere nye forandringer.

1.2 Tid til tillid?

Efter årtiers NPM-dominans er der nu debat af, hvordan arbejdet i den offentlige sektor kan reguleres mere hensigtsmæssigt. NPM kritiseres for at have utilsigtede effekter såsom mistillid og fragmentering mellem forvaltningsniveauer; Stive regler og unødvendig kontrol, som er omkostningstung og demotiverende for medarbejderne; Selvopfyldende mentalitetsændrin-

ger hos borgere og ansatte i retning af nytteoptimering og krævementalitet (Andersen et al. 2012:4).

Særligt fremføres det ofte, at NPM-styringen er gået for langt i forsøget på at "tøjle" de professionelle i den offentlige sektor, og at der er behov for at øge tilliden, efter flere år med institutionaliseret mistillid som udgangspunkt for den offentlige styring. Den nuværende regering annoncerede i sit regeringsgrundlag en "reform med fokus på tillid, ledelse, faglighed og afbureaukratisering", der skulle flytte fokus fra "opfyldelse af proceskrav" til "resultater; effektivitet, kvalitet og serviceniveau" (Regeringen 2011:63). Denne 'tillidsreform' er lanceret i samarbejde med regioner, kommuner og offentligt ansatte i form af syv principper for modernisering af den offentlige sektor (Regeringen et al. 2013).

I Københavns Kommune (KK) har man ligeledes besluttet at gennemføre en tillidsreform med teoretisk inspiration i den tillidsforskning, som forstår tillid som en vej til mere effektive organisationer (se kapitel 4). Tillidsreformen skal således bidrage til at øge kvaliteten af den offentlige service i en tid med pres på de økonomiske ressourcer: KK oplever i disse år vækst i indbyggertal (og dermed serviceopgaver), et loft over udgifterne og et samtidigt krav om løbende besparelser (Handberg 2014). Specialet undersøger, hvad der sker, når tillidsreformen møder virkeligheden; Når et intuitivt og abstrakt begreb som *tillid* skal projektgøres i en organisation med mange niveauer og interesser, og hvor begrebet for nogen handler om at modernisere styringen, og for andre handler om at skabe bedre arbejdsbetingelser.

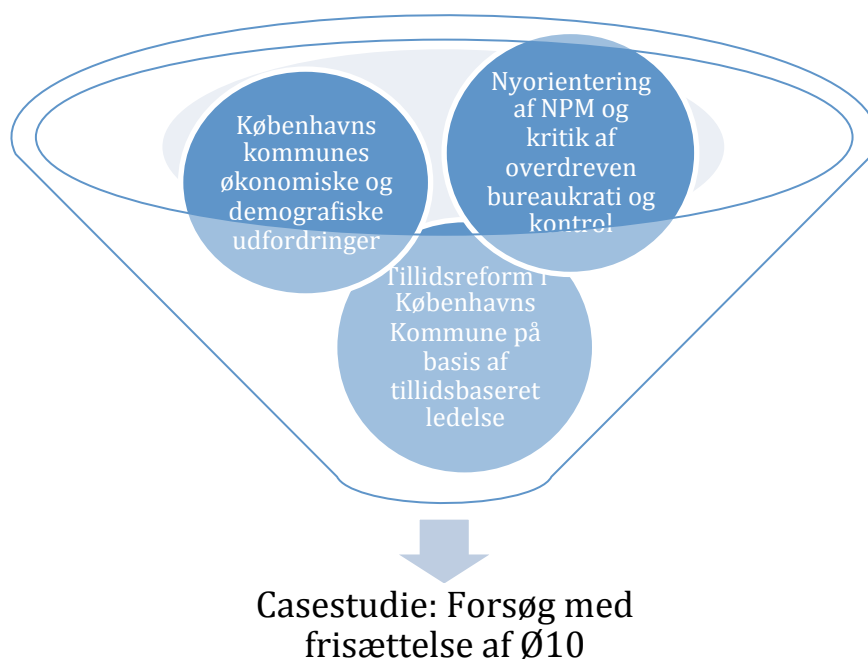
1.3 Problemformulering

På den baggrund undersøger specialet:

Hvordan kontekstualiseres teorien om tillidsbaseret ledelse i forbindelse med frisættelsesforsøg i Københavns Kommune, og hvordan peger dette tilbage på den oprindelige ledelsesfilosofi?

Som et led i tillidsreformen har KKs Borgerrepræsentation (BR) vedtaget det såkaldte "Forsøg med frisættelse af institutioner og klynger", hvorved de deltagende institutioner frisættes fra udvalgte kommunale regler. Dette speciale gennemføres som et casestudie af en af de frisatte institutioner: Daginstitutionsklynge Ø10. Figur 1 illustrerer den bredere kontekst for frisættelsesforsøget, som er beskrevet i denne indledning, og som består af en trend omkring kritik og nyorientering af NPM, økonomiske og demografiske udfordringer i KK, samt KKs tillidsreform med afsæt i den tillidsbaserede ledelsesteori.

Figur 1



1.4 Forundersøgelse til specialet

Arbejdet med specialet tog sin start allerede i maj 2014. Her påbegyndte jeg et semesterprojekt ved Socialvidenskab på RUC om tillidsreformen i KK med samme case som specialet. Semesterprojektet har i denne forbindelse været en hypotesegerende forundersøgelse for specialet, og jeg markerer gengivelse af konklusioner herfra med kildeangivelse.

Hvor specialet ser på samspillet mellem teorien om tillidsbaseret ledelse og den konkrete implementering heraf, var forundersøgelsen eksplorativt og empirisk orienteret. Med afsæt i Flyvbjergs phronetiske forskning (herunder foucauldiansk analyse af magtudøvelse), stillede forundersøgelsen spørgsmålene: Hvor er vi på vej hen? Og hvem vinder, og hvem taber på udviklingen? (Flyvbjerg 2006b) Forundersøgelsen genererede følgende hypoteser for specialet (Westerby 2014:41f):

- *Hvor er vi på vej hen?* Mod et frisættelsesforsøg, som ikke giver de ønskede effekter. Det er vanskeligt at lave reelle afbureaukratiseringer, som opleves som tids- og energibesparende af den frisatte institutionsklynge.
- *Hvem vinder og hvem taber?* Forvaltningen og klyngen har hver sit fokus og mål for arbejdet: Den frisatte klynge ser tillidsdagsordenen som en vej til mere lokal selvbe-

stemmelse, mens forvaltningen ser tillidsdagsordenen som en vej til at øge den reelle frem for formelle styringskapacitet.

Specialet går skridtet videre, og diskuterer konklusionernes konsekvenser for teorien om tillidsbaseret ledelse. Der er dermed ikke tale om klassisk test af hypoteser med henblik på falsifikation eller verifikation. I stedet er hypoteserne det, som Yin kalder "study propositions", der skaber et fokus for undersøgelsen og dermed stringent analyse af empirien (Yin 1994:21).

2. Forandringskonceptet: Tillidsbaseret ledelse

Kapitlet præsenterer og diskuterer teorien omkring tillidsbaseret ledelse (TBL). Indledningsvist argumenteres for, hvorfor TBL anskues som et ledelseskoncept, og der gives et kort rids af aktører og udgivelser, som har været centrale i forbindelse med introduktionen af konceptet. I de følgende afsnit præsenteres og diskuteres centrale karakteristika ved TBL.

Tillid i organisationer er et velbelyst forskningsfelt, og der hersker bred enighed om, at høj grad af tillid har positive effekter for organisationer i form af smidigere implementering af beslutninger, mere effektive processer og lavere transaktionsomkostninger (Jagd 2008). Tillidsforskningen er imidlertid også et felt, der stritter i mange retninger og opererer på mange niveauer og med mange definitioner (Jagd 2008). Derfor undersøges det grundigt, hvordan tillid forstås indenfor den variant af den tillidsbaserede ledelse, som er inspiration for den københavnske tillidsreform. Samtidig skal det dog understreges, at specialet ikke har tillidsopbyggende processer som hovedfokus, men derimod undersøger, hvordan et tillidsbaseret ledelseskoncept implementeres i praksis. I den forbindelse kan man naturligvis ikke undgå at beskæftige sig med, om og *hvordan tilliden øges*, men det vil være med mål om at opnå større forståelse for, *hvordan konceptet realiseres*. Derfor handler kapitlet om, hvilke forståelser konceptet bringer med sig ind i organisationen, hvilket mulighedsrum konceptet skaber. Der vil gennemgående være fokus på dilemmaer og uklarheder i teorien om TBL, eftersom disse skal udmøntes i den lokale kontekst.

2.1 Tillid som ledelseskoncept?

Forandring er et grundvilkår for moderne organisationer, og stigende krav til hastig omstilling har medfulgt voldsom vækst i udbud og anvendelse af ledelseskoncepter (Kamp et al. 2005:13f). Kamp et al. forstår ledelseskoncepter som et "program for forandring" af organisationen (2005:22) baseret på en særlig forståelse og diagnose af organisationen og det omgivende samfund og identificerer følgende fællestræk for succesfulde ledelseskoncepter (2005:16f):

- Varekarakter, dvs. konceptet skal være letomsætteligt med klare anvisninger og tilgængelige budskaber
- Autoritet, dvs. konceptet skal hente legitimitet i forsknings-, konsulent og praktiker-verdenen

- Universalitet, dvs. konceptet skal kunne formuleres som generelle og abstrakte sandheder
- At the cutting edge, dvs. konceptet skal kunne fremstilles som en nyhed, et brud med rutinerne.

TBL lever op til mange af de beskrevne fællestræk. Der er publiceret flere udgivelser med det formål at gøre tænkningen tilgængelig for et bredt publikum, der er hentet legitimitet i forskningsverdenen, der tages udgangspunkt i abstrakt og universel teori, og konceptet er udviklet i opposition til eksisterende ledelsesparadigmer. Omvendt adskiller den danske udgave af TBL sig også fra traditionelle koncepter på særligt ét punkt: Der er ikke mange konkrete handlingsanvisninger, og det tager således ikke form af en egentlig opskrift. Det skyldes blandt andet, at den tillidsbaserede ledelse er opstået i kritik af de ”herskende ledelsesfortællinger” som værdiledelse, HRM og Scientific Management, der kritiseres for at simplificere organisationen og bane vej for suveræn og magtfuld ledelse (Raffnsøe, Vallentin, og Thygesen 2008:41). I bogen ”Tilliden og Magten” fremstilles tillid som en alternativ ledelsesfortælling, der bryder med forestillingen om ledelsens suveræne magt til organisationsforandringer, og som derfor er ikke et koncept, der kan iværksættes som et projekt, men i stedet som en ny måde at anskue organisationer og ledelse af disse på (Raffnsøe et al. 2008:63).

TBL ligger således i et grænseland mellem et sociologisk ”begreb der *begriber* sammenhænge” og et egentligt præsriptivt ledelseskoncept (Hagedorn-Rasmussen 2014:13). I specialets case anvendes tillid imidlertid primært i den sidstnævnte betydning, hvorfor jeg i dette speciale anskuer TBL som et ledelseskoncept.

Specialet tager udgangspunkt i TBL, som det forstås i miljøet omkring Institut for Ledelse, Politik og Filosofi på CB, som har været et af de danske omdrejningspunkter for introduktion af tillidskonceptet i den offentlige sektor: I 2008 udgav en række forskere herfra bogen ”Tilliden og Magten” (Raffnsøe et al. 2008), som rettede ”en kritik af New Public Management-paradigmet” (Akademiet for Tillidsbaseret Ledelse 2009b). Herefter oprettede lektor Niels Thygesen fra CBS ”Akademiet for Tillidsbaseret Ledelse” henvendt til ledere i den offentlige sektor (Akademiet for Tillidsbaseret Ledelse 2009a), som bl.a. samlede forskning i TBL via konferencer og hjemmeside, og akademiets arbejde lagde grunden for bogen ”Tillid på Bundlinjen”, som præsenterer et koncept for TBL i den offentlige sektor (Kampmann og Thygesen

2013). Forundersøgelsen til dette speciale konkluderede ved læsning af skriftlige beskrivelser af reformen samt interviews, at den københavnske tillidsreform har hentet inspiration i dette miljø (Westerby 2014:29; 34).

Der skal dog fremhæves nogle forbehold i denne sammenhæng: For det første, at TBL er et diffust koncept uden klare handlingsanvisninger; der er således stort rum for lokal fortolkning. For det andet, at der sjældent er én central masterversion, når organisationer skal implementere ledelseskoncepter, men derimod mange lokale versioner i forskelle dele af organisationen (Røvik 2007). Alt dette betyder, at der langt fra kan sættes lighedstegn mellem nedenstående udlægning af TBL, og det, som i den lokale kontekst opleves som 'opdraget' for frisættelsesforsøget.

Alligevel er det nødvendigt at lave en karakteristik af TBL for at have noget at diskutere den lokale implementering op ad. I det følgende udfoldes og opsummeres denne forståelse derfor i fem væsentlige nedslagspunkter: Tillid defineret som hhv. risiko og merværdi; en gennemskuende tillid; ledelse af tillid og diskussion af tillidens kalkulativitet.

2.2 Tillidens karakteristika

2.2.1 Definition af tillid

Thygesen definerer tillid som "besluttet risiko mod forventet merværdi" (Kampmann og Thygesen 2013:42), og hans forståelse af TBL ligger tæt op ad Luhmanns tanker om tillid. Luhmann definerer tillid som "risikofyldt forud-ydelse" (Luhmann 1999:59), dvs. en ydelse; en problemløser. Luhmann forstår tillid som en løsning på moderne samfunds "udgangsproblem" (Luhmann 1999:33): Den uoverskuelige kompleksitet. Menneskelige relationer har som grundvilkår, at part og modpart har originale tilgange til verden samt frihed til at vælge handlinger, og denne kontingens skaber "radikal usikkerhed" (Luhmann 1999:36), som kun forstærkes af den stigende kompleksitet i moderne samfund, hvor teknologiudvikling placerer mennesker i langt mere indviklede og uoverskuelige sammenhænge end i traditionelle samfund. For at være i stand til at navigere og handle i en kompleks virkelighed, må mennesker derfor udvikle metoder til reduktion af den sociale kompleksitet (Luhmann 1999:37):

"Ved hjælp af tillid udelukker man at skulle tage hensyn til visse udviklingsmuligheder. Man neutraliserer visse farer, som ikke kan ryddes af vejen, men som ikke skal irritere de involveredes handlen" (Luhmann 1999:61).

Vi *vælger* således tilliden – ikke fordi vi rationelt kan beregne konsekvenserne heraf, men fordi det "hæver handlingspotentialiet" (Luhmann 1999:83). Tillidens rationalitet er således ikke et kalkuleret valg, men "et vovestykke" (Luhmann 1999:62). Det er, som Thygesen skriver, en besluttet risiko. De to sider af tilliden, risikoen og gevinsten, uddybes i det følgende.

Tillid som risiko

Således understreger Luhmann også, at udøvelse af tillid kræver, at der er en risiko til stede. Den tillidshavende må løbe en risiko, og modparten må "ikke blot have mulighed for at skuffe tilliden, men også have en vigtig interesse i at gøre det" (Luhmann 1999:86). Rækkefølgen er vigtig: Den tillidshavende må starte med at vise tillid. I det omvendte tilfælde vil tilliden tage form af et krav, men "man kan ikke forlange tillid" (Luhmann 1999:88).

Det betyder også, at tillidens gevinster ikke kan kalkuleres. Luhmann afviser, at kompleksiteten reduceres i takt med, at vi øger kapaciteten til at forsøge at styre vores omgivelser, tværtimod (Luhmann 1999:49). På samme måde kritiserer Thygesen og Kampmann kalkulerende organisationsledelse som "fortidens beregnende lederadfærd" (2013:119), der fratager medarbejderne deres selvstændighed og bygger på en forestilling om, at en leder kan være alvidende. I stedet for kalkulen anvendes rekylen som billede (Kampmann og Thygesen 2013:117; Raffnsøe et al. 2008:184), hvorved lederen igangsætter processer med ukendt endemål og undervejs gør plads til at mærke reaktionerne i organisationen.

Tillid som merværdi

Tillidens ydelse eller merværdi kommer ifølge Thygesen og Kampmann i to former: Dels i form af reducerede transaktionsomkostninger forstået som, når "tredjepart overvåger transaktionen mellem to andre parter" (Kampmann og Thygesen 2013:44). Dels i form af forøget social kapital. Førstnævnte handler således om effektivisering gennem færre kontrolforanstaltninger. Her trækkes på transaktionsomkostningsteorien (Williamson 1979), der beskæftiger sig med udveksling af ydelser og risici for at blive snydt af modparten i den forbindelse. Transaktionsomkostningsteorien afviser den klassiske økonomis forestilling om ideelle markedstransaktioner mellem fuldt oplyste parter (Williamson 1979:236) og tager i stedet et mere institutionelt udgangspunkt, der tager højde for relationelle faktorer og parternes ønske om at bevare en langsigtet relation (Williamson 1979:238). Transaktionsomkostningsteorien forstår dog grundlæggende parterne som opportune og nyttemaksimerende

(Williamson 1979:234), hvilket adskiller sig fra TBL, som tager afstand fra ideen om mennesker som nyttemaksimerende (Kampmann og Thygesen 2013:53). Jeg vil senere i dette kapitel vende tilbage til konsekvenserne af denne forskel. Sidstnævnte relaterer sig et mere komplekst og omfattende forskningsfelt: Den sociale kapital. Thygesen og Kampmann definerer social kapital som "det man har at gøre godt med via andre" (Kampmann og Thygesen 2013:48). Det er således en kapitalform, der – ligesom økonomisk kapital – er "en ressource som en organisation bygger op (investerer i) og som efterfølgende kan anvendes af organisationen" (Olesen et al. 2008:29). Her er kapitalen dog ikke penge på en konto, men oparbejdelsen af en "goodwill-konto" af tjenester og velvilje i det netværk, som man indgår i (Kampmann og Thygesen 2013:49). Mere konkret foreslås et nyt økonomisk system: Gaveøkonomien, som ikke virker ved ressourceforbrug, men ved ressourcemobilisering i netværket (Kampmann og Thygesen 2013:16). Ideen er, at gaven ikke kræver øjeblikkelig betaling, men forventning om goodwill i senere sammenhæng. Således etableres et 'plussums-spil' af samarbejde, gerne på tværs af både medarbejdere, institutioner og sektorer. Gaveøkonomien etableres ved, at mulighederne for (risikofyldte) samarbejder mellem organisationer og enheder forbedres.

Der er overlap mellem tankerne omkring TBL og social kapital, og begge begreber er populære i debatten om udvikling af arbejdet i den offentlige sektor. Kamp et al (2005) taler om ledelseskoncepter som modedefænomener, og der er i de seneste år opstået fornyet interesse for potentialet i sociale relationers positive afsmitning på såvel arbejdsmiljø som opgaveløsning (Kamp, Hasle, og Andersen 2014). Populære begreber som social kapital, relationel koordinering, kerneopgave og TBL har det til fælles, at de søger at etablere en "win-win-situation hvor trivsel og øget produktivitet går hånd i hånd" (Kamp et al. 2014:6) med tråde til den sociotekniske tilgang til organisering af arbejdet.

I dansk arbejdsmiljø-kontekst har social kapital fået stigende bevågenhed med flere udgivelser om emnet. Ligesom TBL er begrebet social kapital blevet kritiseret for at være overordnet, flertydigt og uklart (Albertsen, Wiegman, og Limborg 2014; Hagedorn-Rasmussen 2014). TBL er som nævnt en diffus størrelse, og konceptet læner sig samtidig op ad social kapital-begrebet, som det endnu ikke er lykkedes at indfange i metoder til realisering af. Både tillidsforskere og forskere i social kapital vægter, at begreberne ikke kan eller skal sættes på projektformler, men i stedet bane vejen for et nyt syn på organisationer og forandring heraf (Hasle, Thoft, og Olesen 2010:107; Raffnsøe et al. 2008:63). Omvendt åbner det, som diskute-

ret af Hagedorn-Rasmussen (2014) risiko for, at tillid og social kapital bliver forførende begreber med så stor en elasticitet, at de kan praktiseres i former, der ligger meget tæt på netop den management-tilgang, som de stiller sig i opposition til.

2.2.2 Gennemskuende tillid

Luhmann behandler ikke tillid som en moralsk eller etisk fordring, men analyserer tilliden nøgternt i et funktionelt perspektiv: Tilliden må være en virksom problemløser for at oprettholdes (Luhmann 1999:33). I forlængelse heraf bør tillid ikke ydes betingelsesløst – hvad Luhmann kalder ”patologisk tillid (Luhmann 1999:72) – men som ”refleksiv tillid” (Luhmann 1999:121) baseret på fortløbende overvejelser om tillidens betingelser og hensigtsmæssighed i forskellige kontekster frem for et moralsk princip.

Tillid er således ikke det eneste virksomme system til at reducere kompleksitet, og selvom tillid og mistillid er modstillinger, kan de operere sideløbende. Mistillid kan understøtte tillid, f.eks. når organisationer udfører stikprøvekontrol på udvalgte områder for, at tillid ikke misbruges (Luhmann 1999). Luhmann fremhæver dog en række betingelser for, at kontrol og mistillid ikke modarbejder tilliden: Mistilliden må være afpersonaliseret og institutionaliseret, så den ikke opleves som personlig kritik, og der må være generel tillid til systemet (Luhmann 1999:158).

I forlængelse heraf omtaler Thygesen TBL som supplement frem for erstatning af eksisterende ”effektiviseringsparadigmer” i den offentlige sektor (Kampmann og Thygesen 2013:21). Thygesen og Kampmann identificerer tre paradigmer: Tilliden, reglen og kontrakten, hvoraf de to sidste tilsammen udgør NPM (Kampmann og Thygesen 2013:39). ’Reglen’ kan sidestilles med traditionel bureaukratisk regulering baseret på hierarki, hvorved effektivitet opstår gennem gentagelse (Kampmann og Thygesen 2013:21). ’Kontrakten’ er markedsstyring, hvorved effektiviteten sikres gennem konkurrence (Kampmann og Thygesen 2013:22). I forlængelse af Luhmann er målsætningen en reflekteret brug af disse paradigmer, der tager højde for, hvornår paradigmerne slår over i ineffektivitet, f.eks. i form af overdreven kontrol af regeloverholdelse, unødigt standardisering som følge af udbudsrunder eller naiv ledelse uden blik for, at ”opportuniste, magtkampe og endda løgn og snyd forekommer mange steder” (Kampmann og Thygesen 2013:62).

2.2.3 Et ledelsesfokuseret koncept?

Kamp et al peger på, at de fleste koncepter "tager udgangspunkt i ledelsen" (Kamp et al. 2005:25). Thygesen og Kampmann taler da også om tillid som et ledelsesværktøj og ikke noget, som "[...]kun gror frem nedefra, blandt venner og i netværk, men også kan startes oppefra af ledere, der har mod på og vilje til at eksperimentere med nye ledelsesformer" (Kampmann og Thygesen 2013:9). Omvendt er der, særligt i bogen "Tilliden og Magten", en udtalt kritik af traditionelle ledelseskoncepter for at ophøje lederen til tænkende subjekt, mens medarbejdere opfattes som udførende objekter (Raffnsøe et al. 2008). Bogens forfattere hævder at ville ændre magtforholdet mellem ledelse og ansatte ved at give ansvar og handlekompetence tilbage til medarbejdere. Magtudøvelsen elimineres ikke, men anskues i et produktivt frem for repressivt perspektiv, hvorved lederen bruger "sin magt til at mægtiggøre" medarbejderen – også kaldet "tillidsbaseret magt" (Raffnsøe et al. 2008:20).

Der gives i bogen en række eksempler på organisationer, som har afgivet kontrol, eksempelvis når Lego inddrager børn i produktudvikling og danske slagterier skaber større rum for involvering af medarbejderne i tilrettelæggelse af arbejdet (sidstnævnte er også beskrevet i Hasle & Møller, 2005). Alle har et konsensusorienteret blik på organisationer med et mål om at skabe løsninger til fælles bedste. Lederen skal skabe tillid ved at "arbejde med sin personlighed, med henblik på at udvikle personlig integritet og et fokus på fælles interesser" (Jagd 2008), "konfliktkultur" og taktiske forsøg på interesseoptimering skal erstattes af "tæt og tillidsbaseret samarbejde" (Hasle og Møller 2005). Der er med andre ord en forestilling om, at der kan etableres en win-win-situation, hvorved "mere tillid kan føre til mere magt"; et såkaldt magtens plussumsspil (Raffnsøe et al. 2008:15).

Alt i alt er der modstridende forståelser af ledelsens rolle: På den ene side er ledelsen afsæt for anbefalingerne og får i den sammenhæng rolle som "privilegeret subjekt, men på den anden side ønskes magtbalancen ændret. Det er således uklart i hvilken udstrækning, konceptet lægger op til en demokratisering af arbejdslivet.

2.2.4 Kalkulativ tillid?

Der sidste relevante tema er forholdet mellem tillid og kalkulation. På den ene side afviser Luhmann som beskrevet, at tilliden kan tænkes som en kalkulation, fordi graden af kompleksitet umuliggør dette. På den anden side knytter forestillingen om en reflektiv tillid alligevel an til en nyttevurdering af tillid. En funktionalistisk tillidsforståelse er i sit udgangspunkt

knyttet til en nøgtern vurdering af tillidens evne til at varetage en funktion. Dette understreges yderligere af, at Williamsons transaktionsomkostningsteori kobles til tillid. Williamson forstår grundlæggende mennesker som nyttemaksimerende og opportune og har som erklæret ambition at udvide den økonomiske kalkulative tilgang til alle samfundsvidenskaber (Möllering 2014). Samtidig er Williamson en skarp kritiker af tillidsforskningen, som han grundlæggende finder overflødig i det øjeblik, den kobles til forestillinger om gevinst, fordi den så antager kalkulativ karakter (Möllering 2014). Williamson advarer således imod at bruge tillidsbegrebet i flæng og reducere tillid til risikovillighed.

Som alternativ til Luhmanns refleksive tillid, kan man fremhæve Løgstrup, der forstår tillid som spontan frem for kalkulativ. For Løgstrup er mennesker grundlæggende sociale og afhængige af hinanden, hvorfor tillid i form af accept af sårbarhed – og andre suveræne livsytringer som barmhjertighed og oprigtighed – er udgangspunktet for menneskelige relationer (Frederiksen 2014:36). Således har mennesker tillid, med mindre vi oplever grund til mistanke (Frederiksen 2014:37). Hvis mistanken rejser sig, vil vi overveje risikoscenarier, og her bevæger vi os i Løgstrups optik fra de suveræne til de tvungne livsytringer, såsom jalousi og mistillid (Frederiksen 2014:36). Kalkuleret tillid vil falde i denne sidste kategori, og Løgstrup er således på linje med Williamsons afvisning af, at tillid kan være kalkulativ eller endda reflektiv (Frederiksen 2014:37).

Thygesen afviser, at Løgstrups tillidsforståelse kan anvendes i professionelle organisationer (Raffnsøe et al. 2008:13). Organisationer befinder sig mellem to yderpunkter: De nære, familiære, private relationer og den flygtige relation til en fremmed. Professionelle relationer er derimod kendetegnet ved, at de på den ene side ikke er nære og hengivne som private relationer, og på den anden side ikke er uforpligtende som relationen til en fremmed. Kun i private relationer opstår tillid spontant, og der må en aktiv lederindsats til for at skabe tillid i professionelle relationer, men dog under hensyntagen til det forhold, at den hengivenhed og altruisme, som kendetegner privatlivet, ikke findes i organisationen: En leder kan fyre en medarbejder, og en medarbejder kan afvise at lade sig lede. Netop derfor afviser Thygesen den "blinde tillid" (Raffnsøe et al. 2008:14). Omvendt afviser Thygesen også en rent kalkuleret tillid, og det er således uklart, hvornår den refleksive tillid slår over i kalkule.

2.2.5 Opsamling

Tillid indebærer, at der løbes risiko mod forventning om at få en ydelse til gengæld i form af reduceret kontrolbehov og øget social kapital. Det er en tillidsforståelse med kalkulative undertoner, trods TBL's afvisning af muligheden for kalkuleret styring af omverdenen. Det er imidlertid uklart, hvordan merværdien udløses, dvs. hvilke konkrete processer, der øger tillid og social kapital. Det er ligeledes uklart, hvilken rolle ledelsen tildeles i forandringsprocesser, fordi TBL på den ene side lægger op til mægtiggørelse af medarbejderen, og på den anden side taler tillid frem som en styringsstrategi på linje med regelstyring og markedsstyring. TBL befinder sig således i et grænseland mellem kalkuleret ledelsesprojekt og demokratiserende organisationsfilosofi. I afsnit 6.2 analyserer jeg, hvordan TBL omsættes i den konkrete case, og hvor casen placerer sig i dette 'grænseland'.

2.3 Idealtyper for styring af den offentlige sektor

Indtil nu har dette kapitel omhandlet teorien bag TBL. Nu vendes blikket mod den kontekst, som TBL går i forbindelse med, når det introduceres som koncept for regulering af arbejdet i den offentlige sektor. I det følgende præsenteres forskellige tilgange til regulering af arbejdet i den offentlige sektor, for at tegne et billede af de teoretiske forståelser i feltet.

Afsnittet præsenterer tre idealtypiske styringsformer: Freidsons karakteristisk af det professionelle etos (Freidson 2001) i kombination med Hjorts mere aktuelle karakteristisk af (semi)professionelle (2005), du Gays karakteristisk af bureaukратиets etos (du Gay 2007) samt Leon Lerborgs teori om NPM-kontrakt-styringsparadigmet, som han selv kalder det mest udbredte NPM-paradigme i Danmark (Lerborg 2013).

2.3.1 Den professionelle idealtipe

Freidson beskriver den professionelle logik som en af tre idealtyper for regulering af arbejdet og fordeling af goderne: hhv. markedet, som opererer ved ureguleret konkurrence for at sikre omkostningseffektivitet og forbrugerfokus; den bureaukratiske organisation, som opererer ved standardisering for at sikre pålidelighed og stabilitet; og professionen, hvor professionelles monopol sikrer høj kvalitet (Freidson 2001).

Freidson fremhæver en række idealtypiske særtræk ved professionen, og i det følgende præsenteres et udsnit af disse. Der foregår omfattende diskussioner af, hvad der karakteriserer professioner, og dette er således ikke et forsøg på at frembringe en udtømmende liste, men derimod en selektion med fokus på de mest elementære træk.

Professioner i klassisk forstand er karakteriseret ved a) Autonomi og monopol (2001:17), dvs. professionen – frem for overordnede eller forbrugere – er ansvarlig for tilrettelæggelse af arbejdet, og kontrol arbejdets kvalitet (Freidson 2001:5). b) Et professionelt etos, dvs. professionens monopol legitimeres bl.a. ved, at professionens udøvere ikke kun arbejder for at opretholde en levestandard, men for den uegennyttige tilfredsstillelse i at udføre arbejdet ordentligt (Freidson 2001:108). c) Specialisering, dvs. arbejdet hævdes at være af en karakter, der nødvendiggør en skønsbaseret specialisering, som ikke kan standardiseres eller rationaliseres (Freidson 2001:111).

De tre karakteristika er grundlæggende i de fleste beskrivelser af professioner, men det skal samtidig bemærkes, at der i realiteten er få virkelige professioner, der fuldt ud lever op til denne idealtipe. Hjort beskæftiger sig med de såkaldt semi-professionelle i den offentlige sektor, som "ikke kan defineres som professioner i streng professions sociologisk forstand" (2005:9), men som alligevel har været "kendetegnet af en relativ høj grad af autonomi eller metodefrihed" (Hjort 2005:32). I denne kategori finder vi det pædagogiske personale, som skal frisættes i specialets case.

Hjort diskuterer i bogen "Professionaliseringen af den offentlige sektor" kriterier for vurdering af kvaliteten *i og af* de professionelles arbejde (Hjort 2005), som er relevante bud på pejlemærker for gode arbejdsbetingelser for det pædagogiske arbejde. Da specialet mere omhandler betingelser for arbejdet end det endelige produkt, vil jeg fokusere på førstnævnte. I den sammenhæng præsenterer Hjort tre kriterier for, hvad hun mener vil blive oplevet som kvalitet i de professionelles arbejdsliv: For det første en vis grad af autonomi blandt alle medarbejdere således, at der ikke udskilles et a-hold med højindflydelse, og et b-hold med "standardisering og rutinisering af arbejdsopgaverne" (Hjort 2005:32); for det andet et rimeligt forhold mellem "opgaver og ressourcer og mellem ansvar og indflydelse" i en tid med "stigende arbejdsintensitet" (Hjort 2005:33); for det tredje "indsigt i og medindflydelse på beslutninger", herunder retten til at ytre sig kritisk (Hjort 2005:33). Jeg vender tilbage til disse tre kriterier i diskussionen af medarbejdernes ønsker til frisættelsesforsøget.

2.3.2 Den bureaukratiske idealtipe

I bogen "Hyldest til bureaukratiet" præsenterer Paul du Gay et forsvar for det ofte udskældte bureaukrati og leverer i den forbindelse en karakteristik af det bureaukratiske etos. Et bureaukratisk etos – eller, med Webers terminologi, en bureaukratisk personae – der frem for

alt skal sikre ensartet og upartisk behandling på baggrund af regler, og således hviler på "legalistisk formalisme" frem for "moralsk absolutisme (du Gay 2007:72). Det betyder imidlertid ikke, at den bureaukratiske personae, som det ellers ofte hævdes, er amoralsk eller uetisk, men står for derimod en særlig, bureaukratisk moral og etik (du Gay 2007:117): En etik, der sætter ligebehandling over arbitrære skøn og personlige præferencer. Den bureaukratiske idealtipe virker som følge heraf ved regelstyring, frem for mere personlige skøn, og ved standardisering i den forstand, at alle behandles ensartet.

Denne bureaukratiske etos skal ifølge du Gay ikke forstås som en universel tilgang, der bør overtrumfe andre. Derimod taler du Gay om, at den bureaukratiske personae bør indgå i et samspil med særligt den politiske personae, som i højere grad er styret af personlige holdninger og passioner (du Gay 2007:77). I dette samspil skal der findes en balance, så der hverken sker en "illegitim udvidelse af dets administrative etos ind på det politiske ledelses område" (du Gay 2007:80) eller at politiske holdninger overtager bureaukratiet. Dette partnerskab er ifølge du Gay udfordret af de seneste årtiers NPM-ønske om at 'tæmme' og effektivisere den offentlige sektor. Med henvisning til demokratiske principper om, at magten bør ligge hos politikere frem for embedsfolk, er bureaukratiet underlagt flere pres for at sikre reel gennemførelse af politiske beslutninger, samtidig med at embedsværket opfordres til mere lydighed overfor politiske ambitioner end embedets egen etik (du Gay 2007:199).

2.3.3 NPM-kontrakt som idealtipe

Lerborg (2013) præsenterer seks styringsparadigmer i den offentlige sektor, hvoraf NPM-kontrakt-paradigmet er et de mest udbredte. Paradigmet præsenterer fusionen af det klassiske bureaukratiske styringsparadigme og NPM og er opstået, fordi det har vist sig vanskeligt at realisere en mere rendyrket NPM-variant med fokus på at omdanne den offentlige sektor efter kommercielt forbillede; som følge af sektorens opgaver og karakter medfører et mere markedsorienteret paradigme en række anomalier, som er søgt udbedret ved brug af traditionelle, bureaukratiske værktøjer som regelstyring og kontrakter (Lerborg 2013:101), heraf navnet NPM-kontrakt.

Centralt i NPM-kontrakt-paradigmet er resultatorientering, dog ikke med samme fokus på økonomisk effektivitet som i det oprindelige markedsorienterede NPM, men i højere grad resultater forstået som "evnen til at realisere de politisk forandrede mål" (Lerborg 2013:108).

Som følge heraf er opstået et fokus på best practice og evidens: Hvilke metoder virker bedst (Lerborg 2013:104). Dette faglige fokus åbner for både dialog med professionelt paradigme, og konflikter relateret til metodefrihed (Lerborg 2013:106). Således virker styringen inden for NPM-kontrakt ved krav om handlingsplaner for opnåelse af politisk forandrede målsætninger, samt efterfølgende dokumentation for arbejdet (Lerborg 2013:101f).

2.3.4 Opsamling

De tre ovenfor beskrevne idealtyper eksisterer ikke i ren form i den offentlige sektor, men vil blive anvendt til at rammesætte en analyse af forskellige tilgange til regulering af arbejdet. Således vil jeg i afsnit 6.1 diskutere aktørernes forståelser af frisættelsesforsøget i relation til idealtyperne for at tydeliggøre, at forsøget og tillidsdagsordenen kan og vil blive udlagt i mange varianter.

3. Metodologi

I det følgende præsenteres specialets metodologi fra det videnskabsteoretiske udgangspunkt til den konkrete metode til indsamling og analyse af empiri.

3.1 Skandinavisk nyinstitutionalisme

Specialet undersøger en organisatorisk forandringsproces, og til denne analyse tager jeg udgangspunkt i den del af nyinstitutionalismen, som omhandler implementering af forandringsopskrifter i organisationer: Hvordan en abstrakt ide rejser omkring og omsættes til konkrete handlinger i forskellige lokale kontekster for herefter at rejse videre i ny form (Czarniawska og Joerges 1996; Røvik 2007).

Nyinstitutionalismen afviser den rationelle forestilling om, at udvikling i organisationer udelukkende styres af konsekvensberegninger. Det er nærmere jagten på legitimitet, der styrer organisationers udvikling. Handlinger vurderes efter en 'passendeheds-logik', hvorved "actions are decided on the basis of actors' classifications of the situation they are in and their own identity" (Czarniawska og Sevón 1996). Det er med andre ord institutioner, forstået som "collections of stable rules and roles, and corresponding sets of meanings and interpretations" (Czarniawska og Sevón 1996:4), som er afgørende for organisationers udvikling.

Nyinstitutionalismen har i høj grad fokuseret på 'lange' udviklingstræk i et makroperspektiv som eksempelvis DiMaggio & Powell (1983) eller de mange kvantitativt orienterede undersøgelser af forandringskoncepters udbredelse (Røvik 2007:25ff).

Dette speciale har imidlertid et ganske andet fokus: Det undersøger mikroprocesser i 'modtagersiden', dvs. den organisation, som implementerer forandringskonceptet. Her vender specialet sig mod den skandinaviske retning indenfor nyinstitutionalismen, som er kendt for at rette opmærksomheden mod modtagerside, og er mere kvalitativt optaget af processer frem for formelle beslutninger (Røvik 2007:37ff): Det er de faktiske oversættelsesprocesser – "enactment of an idea" (Czarniawska og Joerges 1996:39) – som er i centrum, frem for udbredelse målt på eksempelvis antallet af formelle vedtagelser.

Røvik taler om rekonstekstualiserings- og kontekstualiseringsprocesser, når et ledelseskoncept oversættes (Røvik 2007). Førstnævnte omhandler processen fra en konkret og lokal praksis omformes til og udbredes som abstrakt koncept-ide. Sidstnævnte omhandler processen omkring implementering af det abstrakte koncept i en lokal organisatorisk kontekst. Det er sidstnævnte, som dette speciale undersøger.

Den skandinaviske nyinstitutionalisme har en pragmatisk tilgang til de modsætninger, som præger videnskabsteoretiske debatter; i organisationsstudier særligt dikotomien mellem forandringsprocesser "as a planned innovation and as an environmental adaptation" (Czarniawska og Joerges 1996:13). Røvik taler her om en "pragmatisk institutionalisme" som en tredje vej mellem på de ene side modernistisk og rationale styringsoptimisme og på den anden side socialkonstruktivistisk og symbolorienteret styringspessimisme (Røvik 2007:52). Den pragmatiske institutionalisme er i stedet empirisk orienteret mod konkrete implementeringsprocesser, som i sagens natur er nuancerede og flertydige processer, og et forandringskoncept kan være *både* instrumentelt værktøj til effektivisering *og* symbolsk redskab til legitimering.

Forundersøgelsen til dette speciale tog udgangspunkt i phronetisk (case)forskning som beskrevet af Flyvbjerg (1991, 2001). Det er ikke dette speciales udgangspunkt, men jeg finder dog, at Flyvbjerg flugter godt med den skandinavisk nyinstitutionelle tilgang, som begge er pragmatiske, kontekstnære og afviser forestillingen om universel teori indenfor samfundsforskningen. Med inspiration fra Flyvbjerg, er der to pointer fra forundersøgelsen, som jeg har valgt at bibeholde som rettesnore for mine undersøgelser: casestudiet søger ikke efter en universelt korrekt metode til at arbejde med tillidsbaseret ledelse, men undersøger derimod aktørers forskellige perspektiver og værdier i arbejdet (Westerby 2014:8ff), og magtrelationer sættes i centrum af analysen, og magtudøvelse opfattes ikke som illegitim, men som et omnipresent grundvilkår (Westerby 2014:10ff).

3.2 Analysedesign og specialets opbygning

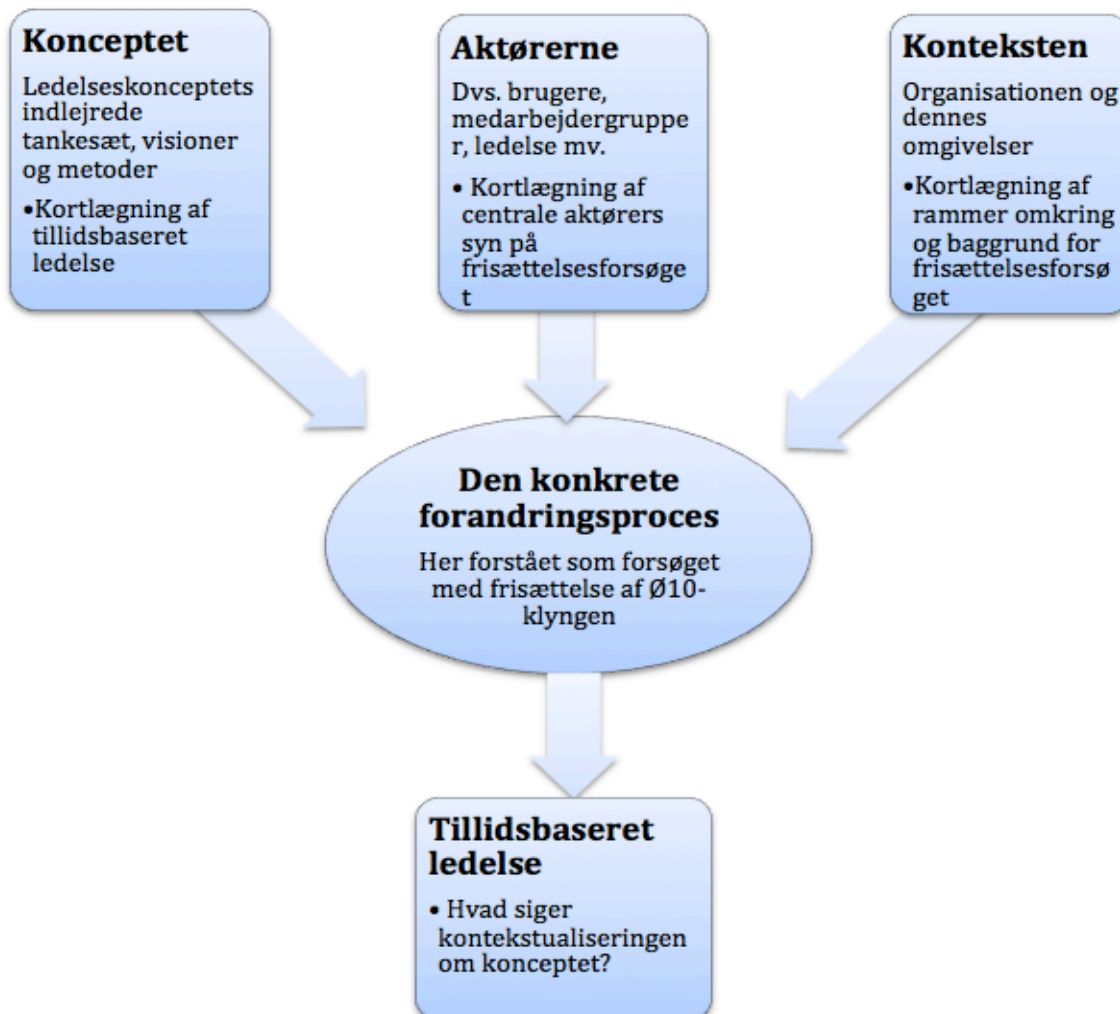
I forlængelse af specialets videnskabsteoretiske position, vil jeg analysere forsøget med frisættelse af klynge Ø10 i et politisk proces-perspektiv (Kamp et al. 2005), dvs. med den grundlæggende opfattelse, at udformningen af et forandringskoncept ikke automatisk følger af konceptets forskrifter, men at det implementeres i en kontingent, lokal proces, hvorved både koncept og organisation forandres (Czarniawska og Joerges 1996:47; Kamp og Hagedorn-Rasmussen 2004:13).

Det politiske procesperspektiv fokuserer på, hvordan konceptet "forhandles i et forsøg på at udvide og bevare dets legitimitet og skabe opslutning i organisationen" (Kamp et al. 2005:42). Politiske processer anskues ikke som illegitime, men som uundgåelige, og frisættelsesforsøget

analyseres således som en proces formet af konflikt mellem forskellige interesser og aktører med fokus på, hvilke mål der ender med at være dominerende, og hvilke koalitioner der dominerer udfaldet. Eller som Flyvbjerg siger: Hvem vinder, hvem taber, og med hvilke magtmekanismer? (Flyvbjerg 2006b:374)

Kamp et al (2005) foreslår tre fokuspunkter i analysen af forandringsprocessen: a) selve ledelseskonceptet og de forståelser, som det bærer med sig, b) centrale aktører i implementeringen, samt c) konteksten for forandringen forstået som organisationen og dennes historie (Kamp et al. 2005:40). Disse vil til sammen udgøre analysens tre dele. Den samlede analysepræsentation præsenteres i figur 1.

Figur 1. Analysedesign



Specialets opbygning følger analysedesignet. I det foregående kapitel 2 blev den tillidsbaserede ledelsesteori præsenteret og diskuteret som ledelseskoncept; kapitel 4 analyserer den organisatoriske kontekst omkring frisættelsesforsøget, dvs. BUF og Ø10s historie og organisering, samt beskrivelse af frisættelsesforsøgets baggrund og rammer; kapitel 5 analyserer aktørernes oplevelse af frisættelsesforsøget; kapitel 6 analyserer og diskuterer forandringsprocessen i relation til det oprindelige koncept, mens kapitel 7 diskuterer implikationerne af dette. Specialets teori præsenteres i kapitel 2, mens specialets empiri hovedsageligt præsenteres i kapitel 4 og 5.

3.3 Valg af case

Casestudiet giver mulighed for at studere den konkrete kontekstualisering af tillidsledelse i en lokal kontekst (Flyvbjerg 2006a), helt i forlængelse af specialets ambition som ovenfor beskrevet. Den konkrete case, frisættelsesforsøget i Ø10, er valgt ud fra forventning om, at casen ville have et højt informationsindhold (Flyvbjerg 2006a:230) fordi forsøget med frisættelse af institutioner et af de mest konkrete og praktiske tiltag i den københavnske tillidsreform, og de frisatte institutioner må således forventes at være nogle af de enheder i KK, som arbejder mest indgående med tillidsdagsordenen.

Som beskrevet har forundersøgelsen til specialet afsløret en række vanskeligheder med at realisere frisættelsesforsøgene, hvorfor casen har karakter af en ekstrem/atypisk case (Flyvbjerg 2006a:230). Casestudiet kan således tydeliggøre udfordringer omkring intro af TBL i den offentlige sektor.

Specialet gør ikke krav på, at kunne føre til traditionelle, statistiske generaliseringer, eller at kunne konkludere, hvordan reguleringen af arbejdet i den offentlige sektor udvikler sig på baggrund af en enkelt case. Yin (1994:30) peger derimod på, at casestudiet opnår validitet ved analytisk generalisering, dvs. ved hjælp af analytiske pointer og slutninger frem for sandsynligheder og kvantitative karakteristika. Det gør sig også gældende for dette speciale: Casestudiet anvendes til at belyse udfordringer i teorien omkring tillidsbaseret ledelse.

3.4 Empiri

Dette afsnit præsenterer såvel specialets konkrete metode til empiriindsamling, som de metodiske overvejelser jeg har gjort mig og nogle af de udfordringer, jeg er stødt på i forbindelse med dataindsamling.

3.4.1 Interviews og interviewpersoner

Der er gennemført syv interviews i forbindelse med både specialet og forundersøgelsen.

Transskriptioner er vedlagt som bilag: Bilag 1-5 er foretaget ifm. specialet; bilag 6 og 7 er foretaget ifm. forundersøgelsen. Alle er gennemført som semistrukturerede livsverdensinterviews (Kvale og Brinkmann 2009:45), og interviewguides er vedlagt som bilag. Herefter er der foretaget en meningskodning (Kvale og Brinkmann 2009:223f) af interviews på baggrund af følgende tværgående kategorier (oversigt over koder er ved som bilag):

- Formålsbeskrivelser: Hvad er mål og succeskriterier med projektet?
- Aktørbeskrivelser: Hvordan opleves uenigheder?
- Tillidsforståelse: Hvordan forstås tillid i relation til frisættelsesforsøget?
- Organisation: Hvilke processer i den umiddelbare fortid har formet organisationen? Og hvad er aktuel status?
- Beskrivelser af frisættelsesforsøgets opstartsproces
- Beskrivelser af den konkrete praksis i arbejdet med projektet.

Temaerne for de tre første kategorier er valgt på baggrund af forundersøgelsens hypoteser om, at forsøget ikke udløser de ønskede effekter, samt at der går en konfliktlinje mellem forvaltning og klynge, og disse temaer undersøger således komparativt effektvurderinger af forsøget, og forskellige forståelser af forsøgets formål og karakter. De sidste tre kategorier har til formål at bidrage til dannelsen af et samlet billede af arbejdet med og betingelserne for frisættelsesforsøget.

Interviewpersonerne, som alle har fået pseudonymer, er:

- Helle, leder af Ø10-klyngen. En central figur i frisættelsesforsøget, både som leder af arbejdet med forsøget i Ø10, og som bindeled mellem forvaltning og klynge.
- Julie, fuldmægtig i BUF. Koordinerer frisættelsesforsøget, og er således – sammen med Helle – bindeled mellem forvaltning og klynge.
- Henrik, chefkonsulent i BUF. Har arbejdet med frisættelsesforsøget i samarbejde med Julie og Susanne.
- Susanne, chefkonsulent i BUF. Har arbejdet med frisættelsesforsøget i samarbejde med Julie og Henrik.
- Thomas, direktør i BUF med ansvar for frisættelsesforsøget.

- Hanne, tillidsrepræsentant i Ø10-klyngen. Har som en del af MED-udvalget været involveret i frisættelsesforsøget fra start.
- Maria, medarbejder i ungdomsklub i Ø10-klyngen. Involveret i frisættelsesforsøget på linje med klyngens øvrige medarbejdere.

3.4.2 Deltagerobservationer

Deltagerobservation er et kontinuum mellem den distancerede tilskuer og den totale deltager (Justesen og Mik-Meyer 2010:105), og det gælder også for dette speciale. Jeg har deltaget som observatør møder omkring frisættelsesforsøget i perioden januar-maj 2015. Her har jeg ikke kommenteret eller deltaget i diskussioner, men befundet mig mod tilskuer-punktet i det omtalte kontinuum. Omvendt har jeg haft en deltagende funktion, når jeg før og efter møderne har diskuteret status på frisættelsesforsøget og muligheder for forbedringer med særligt Julie og Helle. Hertil kommer, at jeg i april sendte mine foreløbige observationer omkring forsøget til både forvaltningen og klyngen. På baggrund af disse blev jeg bedt om at afholde en workshop for alle involverede aktører i både klynge og forvaltning. Her var jeg naturligvis længere mod deltager-punktet på det omtalte kontinuum.

Det har været en udfordring at indgå i så tæt samspil med casen. Dels fordi, jeg formentlig ikke har kunne undgå at få 'blinde pletter' i kraft af, at jeg har haft mere kommunikation med nogle aktører (særligt Helle og Julie) end andre. Dels fordi jeg har opnået meget viden, som jeg ikke kan sætte en præcis finger på, hvor jeg har fra, f.eks. informationer, jeg har fået som bisætninger i en mailkorrespondance, eller samtaler med medarbejdere i forlængelse af observationerne. Jeg har valgt ikke direkte at anvende disse informationer i specialet, men i stedet at holde mig til observationsnoter og interviewtransskriptioner. Det er dog klart, at min egen 'tavse viden' indgår som baggrund for mine konklusioner og fokuseringer.

4. Konteksten: Rammer og baggrund for frisættelsesforsøget

Dette kapitel præsenterer først den organisatoriske kontekst omkring frisættelsesforsøget og herefter forsøgets rammer.

4.1 Organisatorisk kontekst

I det følgende tegnes et billede af den organisation, som frisættelsesforsøget udspiller sig i med fokus på at afdække igangværende indsatser og strategiske mål hos hhv. BUF og Ø10. For at opnå viden herom gennemgås organisationens indretning (organisering), umiddelbar historie samt aktørernes syn på organisationens behov og udfordringer.

4.1.1 BUF: En historie om opbygning af styringskapacitet

BUF er en af KKs syv forvaltninger og refererer til Børne- og Ungdomsudvalget (BUU) under overordnet ledelse af kommunens øverste politiske myndighed, BR (svarende til kommunalbestyrelse). BUU "varetager dagtilbud, undervisning og fritidstilbud, sundheds- og tandpleje for børn og unge, samt uddannelsesvejledning for unge" (Københavns Kommune 2015b). BUF har således drift af skoler, daginstitutioner og fritidstilbud i KK som sin hovedopgave.

BUF er Danmarks største forvaltning med cirka 17.000 medarbejdere og 80.000 brugere (Københavns Kommune 2015c). Det er med andre ord en stor organisation med flere led og enheder, end det vil være meningsfuldt at beskrive her. I kort overblik er BUF organiseret i:

- En centralforvaltning med fokus på betjening af politikere og overordnet styring, udvikling og support af institutioner i henhold til politiske vedtagelser.
- Fem lokale forvaltningsenheder kaldet Områder, der varetager den mere konkrete "løbende ledelsesstøtte- og support til skoler og institutioner" (Københavns Kommune 2015a). Områderne varetager også pædagogisk tilsyn, jf. dagtilbudsloven. Den i casen omtalte klynge hører under Område Indre By/Østerbro.
- De konkrete institutioner: Folkeskoler, daginstitutioner, fritidstilbud, specialtilbud mv.

I specialet henviser *BUF* til centralforvaltning samt Områder med mindre andet er anført.

4.1.1.1 Opbygning af økonomisk styringskapacitet

BUFs nyere historie er præget af budgetudfordringer: I 2005 blev det afsløret, at forvaltningen havde store budgetoverskridelser som følge af ringe økonomistyring. I et notat til politikerne i BUU skrev en nytiltrådt forvaltningsledelse at den hidtidige kultur i forvaltningen var:

"præget af forhandling, indgåelse af aftaler og ønsket om at opnå løsninger. Derimod understøttede organisationskulturen ikke klassiske økonomistyringsdyder såsom budgetopfølgning og regnskabsaflæggelse" (Børne- og Ungdomsforvaltningen 2006b).

Underskuddet i BUF blev yderligere forværret af pres på daginstitutionskapaciteten pga. voldsomt stigende børnetal i KK. Der blev i 2006 vedtaget en "Genopretningsplan for Børne- og Ungdomsforvaltningen", som primært skulle realisere besparelser og sikre bedre lokal budgetoverholdelse med månedlig afrapportering til BUU og Økonomiudvalget (ØU) (Børne- og Ungdomsforvaltningen 2006a).

Thomas og Helle taler, at der har været behov for at "rydde op" (bilag 1, l. 1072) og opbygge "maskinelle styringsredskaber" (bilag 5, l. 112) til at få økonomien under kontrol. Flere interviewpersoner peger på, at der dog nu er ved at ske et skift i BUFs ledelse: Medarbejderne i BUF taler om et paradigmeskift i form af en større risikovillighed i ledelsen (bilag 2, l. 848-850; bilag 7, l. 366-370), Thomas selv ønsker en mindre standardiseret styring (bilag 5, l. 206), og Helle fortæller, at hun oplever direktør-opbakning til at udfordre forvaltningens regler (bilag 1, l. 952-955).

4.1.1.2 Opbygning af implementerings-kapacitet

Dette "paradigmeskift" skal dog ikke forveksles med et mindre fokus på styring, men er tilsyneladende i højere grad en ændring i styringens fokus: Fra opbygning af økonomisk styringskapacitet til opbygning af reel implementeringskapacitet ift. politiske vedtagelser. Således har BUF netop gennemført en større omstrukturering med følgende fire mål (Børne- og Ungdomsforvaltningen 2014a):

- "Styrkelse af support til skoler og institutioner
- Bedre implementering eller 'implementering i bund'
- Praksis ind i beslutningerne
- Bedre understøttelse af vores politikere"

Det nye styringsfokus handler om at få strategiske beslutninger og politiske visioner til at have effekt i yderste led. Thomas forklarer omstrukturering således:

"Her 1. Januar, der blev alt kastet op, og vi lavede fire pejlinger om, hvor vi ville hen: Vi ville have praksis ind i beslutninger. I stedet for, at nogle sad og lavede projekter,

som de synes var spændende, så skal det være de praksisudfordringer, vi står overfor, der skal løses af forvaltningen. Vi vil have bedre beslutningsoplæg, så politikerne kan forstå, hvad det er vi beslutter, og hvad det er der kommer ud af det. Og vi skal implementere i bund, indtil det virker. Det er ikke godt nok, at det er besluttet, og at der er en eller anden rationel beslutningsgang, det duer ikke. Man skal ud og hjælpe. Det skal virke, og virker det ikke, skal man ud og hjælpe.” (bilag 5, l. 448-455)

Det er således en mere aktivt understøttende indsats med fokus på *realisering* af beslutninger, frem for *formel vedtagelse*.

Susanne peger på, at det kræver, at fokus i BUF rettes udad mod institutionernes behov, så der tænkes ”helt ude i yderste led: hvad gør vi for at gøre det nemt at være pædagog? Fordi vi skal i virkeligheden være det servicerende organ.” (bilag 2, l. 802-803). På samme måde lyder det fra Thomas: ”Er vi her for at løse de opgaver vi er blevet pålagt, eller er vi her for at for at løse de opgaver vi har fået pålagt sådan så det giver mest muligt frihed til det udførende led.” (bilag 5, l. 101-102). Det skal således opleves sådan, at BUF giver positiv værdi for yderste led, og at der opleves en mening reguleringen.

Omvendt er det ikke ensbetydende med, at der skal serviceres uden at påvirke institutionens retning. Henrik beskriver derimod, at den nye rolle kræver, at medarbejdere i BUF er ”mindre berøringsangst” (bilag 2, l. 384) og indtager en mere ”opsøgende, opdragende funktion” (bilag 2, l. 325), hvilket af nogle opleves som grænseoverskridende:

”Altså, der er rigtig mange, der har det ubehageligt ved at skulle ud på en eller anden ølkasse og sige: ‘Det du gør der, det er dumt. Jeg synes, du skulle gøre sådan her.’ Det er en stor opgave for rigtig mange mennesker herinde.” (bilag 2, l. 388-390).

Som det fremgår, er det målet, at BUF skal indtage en mere aktivt understøttende rolle og bygge ovenpå de mange års fokus på at højne den økonomiske styringskapacitet med et nyt fokus på at højne den mere strategiske styringskapacitet. Der ønskes en regulering, der opleves som meningsfuld for ’det yderste led’ for at sikre, at de reelt implementerer beslutninger.

4.1.2 Ø10: En historie om at skabe rum til faglig udvikling

Ø10 er en daginstitutionsklynge bestående af en vuggestue, tre børnehaver, tre fritidshjem og en fritidsklub (Daginstitutionsklynge Ø10 2014). Klyngen er organiseret med en klyngeleder,

Helle, samt pædagogiske ledere af hver af klyngens enheder. Klyngen er normeret til mere end 900 børn og har mere end 100 ansatte.

4.1.2.1 Klyngestruktur: Ø10 som udviklingsorienteret klynge

Ø10 er en relativt ny enhed. I 2010 blev klyngeledelse blev indført som ny institutionsstruktur i BUF: Daginstitutioner blev samlet i klynger, den administrative og økonomiske ledelse overgik til klyngelederen, mens de daværende institutionsledere fik titlen "pædagogisk leder" (Børne- og Ungdomsforvaltningen 2010).

Der er tilsyneladende tilfredshed med Ø10-klyngen: interviewpersonerne fortæller samstemmende, at Ø10 er en velfungerende klynge, og klyngen har indenfor det seneste år optaget nye institutioner, som aktivt er søgt til fra andre klynger. Helle og Maria forklarer, at klyngen er kendt for at fokusere på faglig udvikling og for aktiviteter på tværs af klyngens institutioner, og derfor også tiltrækker personale med ønske om at deltage i fagligt udviklingsarbejde (bilag 4, l. 404; bilag 6, l. 327-328). Der har i klyngeregi f.eks. været udvikling af fælles fagligt grundlag i klyngen på baggrund af model for Helhedsorienteret Faglig Udvikling (HEFU)¹, indsats for mindre skældud i klyngen med oplæg for personalet af børneforsker Erik Sigsgaard samt arbejde omkring kerneopgaven (Daginstitutionsklynge Ø10 2014).

Hanne beskriver ligeledes indførelsen af klyngestrukturen som positivt (bilag 3, l. 45-46). Først og fremmest fordi klyngen har sat pædagog-faglig udvikling på dagsordenen: "Altså det med klyngerne har gjort, at vi har haft meget fagligt arbejde på tværs, og folk der er kommet ud og har fortalt nogle ting og fået sat nogle ting i gang. Og det er rigtig godt." (bilag 3, l. 54). Klyngestrukturen er indført i en tid præget af besparelser, og Hanne peger på, at Ø10-klyngen har været brugt til at skabe et rum for faglig udvikling, som ellers ville være skåret væk (bilag 3, l. 51-55). Det lader med andre ord til, at de mange udviklingsprojekter i klyngeregi har været brugt til at skabe et rum, som ellers forsvinder som følge af færre ressourcer.

4.1.2.2 Skolereform

Den nyligt vedtagne skolereform har haft store konsekvenser for Ø10, som er en klynge med mange fritidshjems- og klubpladser. Den udvidede skoledag har betydet reduktion i personaletimer, og de nye kombinationsstillinger² har medført yderligere omlægninger. Alt i alt opleves skolereformen som en forringelse af arbejdsvilkårene.

¹ Model udviklet af forsker ved Aalborg Universitet Karin Kildedal til at understøtte selvevaluering og bevidsthed om praksis blandt velfærdsprofessionelle. Se bl.a. www.arildsgaard-dagbehandling.dk/kvalitetogmliarbejdet

² Pædagogiske stillinger, hvor den ansattes tid deles mellem skole og fritidsinstitution.

Både Hanne og Maria fortæller, at skolereformen særligt er gået ud over de faste personale-møder, som nu kun afholdes hver 14. dag; hos Hanne snakkede de før ”sammen hver dag. Og mindst en gang om ugen, ikke?” (bilag 3, l. 358), og hos Maria er de ”gået fra at have haft ét langt møde om ugen, til at have møde hver 14. dag.” (bilag 4, l. 345-346). Mulighederne for at have fælles drøftelser i personalegruppen er reduceret, og Maria beskriver, at de tilbageværende møder er præget af hastværk:

”Du skulle se vores torsdagsmøder, hvor vi har en halv time, og vi har stadig ikke helt fundet ud af, hvordan vi skal løse det, men de er simpelthen så ubehagelige de møder, fordi vi har sådan en liste over, hvad vi gerne vil nå at snakke om på den der halve time og det er bare... [IW: Man sidder bare og sveder?] Man sidder bare sådan: Næste, næste, næste.” (bilag 4, l. 454-460)

Det betyder, at der er kortere tid til at vende særlige indsatser for konkrete børn eller mere generelle indsatser for den samlede børnegruppe. Samtidig har både Hanne og Maria fået mindre tid med børnene, fordi de er kortere tid i fritidstilbuddet (bilag 3, l. 89-91; bilag 4, l. 227-228). Alt i alt er personalet ikke længere samlede i formiddagstimerne, de har kortere tid med børnene, fordi de ankommer senere, og der er færre medarbejdere om eftermiddagen (bilag 3, l. 21-22).

Maria fremhæver to konsekvenser af reformen: For det første, at der er mindre tid til faglig fordybelse (bilag 4, l. 327-328), og der må kæmpes for at skabe rum til pædagogisk refleksion: ”Vi er jo bare færre. Vi er færre på gulvet også. Og det er meget nemt så at komme ind i sådan et overlevelsesmode [...] Så der er helt klart mere brandslukning, end der har været før.” (bilag 3, l. 351-354); For det andet, at der er mindre tid til ”det der med, at få taget hånd om de børn, der hænger lidt” (bilag 4, l. 371-372), fordi de kræver tid til at tilrettelægge en særlig indsats, og derefter at have ”tiden til lige at sætte sig og finde ud af både at få skabt kontakten, men også at finde ud af, hvad der rør sig der, og hvordan kan man så hjælpe derfra” (bilag 4, l. 373-374). Hanne fremhæver særligt, at reduktionerne går ud over hendes mulighed for at have blik for og lave indsatser omkring enkelte børn; at ”det der med at gå ind til det enkelte barn var/ ville blive svært at nå.” (bilag 3, l. 21-22). Fælles for dem er, at de er bekymrede for, at deres opgavevaretagelse bliver ’maskinel’ eller ’standardiseret’, fordi de ikke får plads til dels den faglige refleksion, og dels den særligt tilrettelagt indsats for børn med behov herfor.

De har begge oplevelsen af, at være nødt til at sænke sin faglige standard. Hanne beskriver, at "Vi har været nødt til at sige, at vi kunne ikke lave det samme gode arbejde, som vi lavede før. Og hvad kan vi så lave? Og det er der vi et eller andet sted er nu. At prøve at finde vores ben i det, ikke?" (bilag 3, l. 90-92). Maria fortæller om "den der lidt stressfølelse, der er fordi man bare ikke helt kan nå alt det, man gerne vil eller som man kan se, at der ligesom rigtig er brug for, hvis det skal gøres godt." (bilag 4, l. 434-436), og ifølge Hanne er medarbejdere "gået ned med stress på det her sted. Som også er holdt op." (bilag 3, l. 371-372)

Samlet set har institutionerne i klyngen de seneste år oplevet forringede normeringer særligt som følge af skolereformen. Udviklingen kan bl.a. mærkes i forhold til mulighederne for faglig refleksion og udvikling, som opleves som reducerede. Institutionerne har brugt etableringen af klyngen til at fastholde disse muligheder, og klyngen har i forlængelse heraf deltaget i flere udviklingsprojekter.

4.1.3 Behov for afbureaukratisering af det pædagogiske arbejde i København?

Frisættelsesforsøget og tillidsdagsordenen er koblet til afbureaukratisering og et ønske om at afskaffe "unødvendig kontrol og dokumentation" (SF 2013). Derfor vil dette afsnit kort præsentere aktørernes syn på omfanget af dokumentation og kontrol i BUF.

BUF har i en årrække haft afbureaukratisering som indsatsområde, og har – i samarbejde med resten af kommunen – haft en 'åben postkasse', hvor medarbejdere kunne melde uhensigtsmæssige regler ind (bilag 5, l. 23-30). Ingen af interviewpersonerne fra BUF mener dog, at BUF er præget af omfattende dokumentationskrav. Således forklarer Thomas, at billedet af bureaukrati i det pædagogiske arbejde er fortegnet:

"Altså, jeg har været ude og prøve at lede efter den der dokumentation, som så skulle komme ud af det. Og jeg kan altså ikke finde den. [...] jeg kan slet ikke se, hvorfor en pædagog skulle bruge bare ti procent af sin tid på noget som helst andet, end at være sammen med de der børn. Jeg kan ikke se, hvad det er for nogle regler. Men det viser jo igen, at der er enormt forskellige fortællinger." (bilag 5, l. 631-637).

På samme måde siger Henrik, at "det er blevet italesat af pædagogerne sådan som at man har et bureaukratihelvende i forhold til udfyldelse af sedler" (bilag 2, l. 972), men både han og Susanne fremhæver samtidig flere gange, at det ikke er deres oplevelse, at det pædagogiske per-

sonale reelt er utilfredse med niveauet af dokumentation og kontrol, samt at BUF har langt færre administrative krav end andre forvaltninger.

Hanne og Maria giver heller ikke udtryk for, at de oplever for meget bureaukrati i deres hverdag. Deres faste dokumentationsopgaver – særligt børnemiljøvurderinger og læreplaner – omtaler de som spændende opgaver, som de forbinder med det faglige udviklingsarbejde, der trues af ressourcereduktioner (bilag 4, l. 364).

Til gengæld vurderer Hanne, at *lederne* har mange bureaukratiske opgaver, og derfor mangler i hverdagen (bilag 3, l. 393) – både på gulvet og til sparring. Det går igen hos Helle, som oplever mange administrations- og dokumentationsopgaver i sin hverdag, og som derfor har som mål for forsøget, at "der skal frigives noget tid på lederniveau" til at understøtte metodeudvikling (bilag 1, l. 633).

Der er således ingen af interviewpersoner, der oplever et stort omfang af unødvendig kontrol på medarbejderniveau, men derimod på lederniveau.

4.1.4 Opsamling

Frisættelsesforsøget og tillidsdagsordenen skal implementeres i en organisation med mange niveauer. BUF og Ø10 har meget forskellige oplevelser af udfordringer og behov: Begge steder opleves ressourcenedgang som en primær udfordring, men forvaltningen har aktuelt fokus på opbygning af reel implementeringskapacitet, mens klyngen har fokus på at sikre kvalitet og faglig refleksion. Der er dog enighed om, at der ikke er et presserende behov for afbureaukratisering af det pædagogiske arbejde, men at derimod på pædagogisk ledelsesniveau.

4.2 Projektmæssig kontekst

I det følgende præsenteres frisættelsesforsøgets baggrund, rammer og indhold.

4.2.1 Forsøg med frisættelse af institutioner

Det såkaldte "Forsøg med frisættelse af institutioner" indebærer, at hver af kommunens borgerrettede forvaltninger pålægges at udpege tre institutioner eller enheder som en slags "vel-færdslaboratorier", der skal frisættes fra kommunale regler for at skabe rum til innovation (SF 2013). Forsøgsbeskrivelsen indeholder kun vage beskrivelser af hvilke regler eller krav,

der bør frisættes fra og dette er således i vid udstrækning op til forhandling mellem forvaltning og deltagende institutioner.

Der er dog to klare krav til frisættelsesforsøgene: De skal overholde gældende lovgivning, og der er ikke afsat ekstra midler til arbejdet (SF 2013). Ved deltagerobservation på statusmøde om frisættelsesforsøgene for alle deltagende forvaltninger, var der konsensus om, at det har været vanskeligt for de deltagende forvaltninger og institutioner at finde frisættelser, der på den ene side har en mærkbar effekt, og på den anden side holder sig indenfor lovgivning (bilag 8, s. 7-8). Sundhedsforvaltningen har foretaget en kortlægning af frisættelsesønskerne og konstaterer i den forbindelse, at der først og fremmest er ønske om afskaffelse af regulering og dokumentation med 'ikke-kommunalt'-ophav, eksempelvis lovgivning og aftaler med regionen (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen 2015). Dette stemmer overens med en undersøgelse foretaget for HK Kommunal, Socialpædagogerne og Dansk Socialrådgiverforening, der peger på, at lovgivning opleves som den største barriere for at skabe mere effektive arbejdsgange (magasinet Offentlig Ledelse 2015).

I specialets case er oplevelsen ligeledes, at flere frisættelsesønsker vedrører lovgivning. Henrik beskriver: "Når man sådan graver i den, så er det sgu lidt begrænset, hvad der ligger i den klump, for det meste af vores er myndighedsområdet, så det er sådan nogle statslige ting. Så vi er ovre i sådan et eller andet... uhåndterbart" (bilag 7, l. 44-47). Som følge heraf har flere af frisættelserne symbolsk karakter i den forstand, at de formelt er markante og vidtgående, men reelt indeholder en række følgekraav eller kun kan anvendes under snævre betingelser. Næste afsnit beskriver, hvordan dette udfolder sig i praksis.

4.2.1.1 De konkrete frisættelser

I det følgende præsenteres det konkrete indhold i Ø10-frisættelsesforsøget, dvs. dels de konkrete frisættelser, og dels det innovationsarbejde de frigør tid til. I specialets forundersøgelse blev frisættelserne tematiseret i: Frisættelser fra kvalitetskontrol; Frisættelser relateret til familieaktiviteter i forlængelse af åbningstid; samt øvrige afbureaukratiserede frisættelser (Westerby 2014:25). Dette er fortsat hovedsporene i projektet. Nedenfor er præsenteret et skema over status på disse temaer. Samtidig er tilføjet en sidste kategori, nemlig arbejdet med de pædagogiske pejlemærker, som ikke er en frisættelse, men for Ø10 formålet med frisættelsesforsøget. I bilag 15 gennemgås frisættelser enkeltvis.

Tabel 1 Oversigt over Ø10's frisættelser

Kategori: Frisættelser fra kvalitetskontrol

Frisættelser fra hhv. de nationale læreplaner³, børnemiljøvurderinger⁴, samt pædagogisk tilsyn⁵. Frisættelsesønskerne i denne kategori er imødekommet, men da alle tre følger af dagtilbudsloven, er frisættelserne betinget af fortsat overholdelse heraf. Konkret forventes læreplanstemaerne at blive dækket ind under arbejdet med de pædagogiske pejlemærker (se nedenfor), og derudover er Område Indre By/Østerbro ansvarlige for løbende at holde øje med, at kvaliteten i klyngen er i orden. Det vil sige en slags 'tilpasset' eller 'håndholdt' tilsyn.

Kategori: Tilbud til familier i forlængelse af åbningstid

En række frisættelsesønsker er udsprunget af klyngens forældrebestyrelse, som ønsker at arrangere kulturelle tilbud (f.eks. mor-barn-zumba og fællesspisning) i forlængelse af institutionernes åbningstid. Konkret ønskes aktiviteterne afholdt i en idrætssal, der ligger i en af klyngens institutioner, men som administreres af Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF). Flere af frisættelserne er godkendt, bl.a. mulighed for udvidet åbningstid samt brug af Mobile Pay. Efter lang tids forhandling mellem KFF og BUF har Ø10 fra april 2015 fået råderet over salen en aften om ugen.

Kategori: Øvrige frisættelser, herunder 'omvendt udfordringsret'

Øvrige frisættelser er af forskelligartet karakter med det formål at frigøre tid hos klyngens ledelse fra administration til understøttelse arbejdet med de pædagogiske pejlemærker, som beskrevet nedenfor. Enkelte af fritagelserne er afvist, bl.a. fritagelse fra BUFs indkøbsaftale. Langt flere er formelt godkendt, men anvendes ikke, fordi der ikke er fundet en model for brug, der reelt sparer tid for Ø10. Kun to af frisættelserne er anvendt, hhv. fritagelse fra beløbsgrænse på danskort på 1.500, samt den såkaldte 'omvendte udfordringsret'.

Den 'omvendte udfordringsret' er en "fritagelse fra administrative opgaver der, set fra klyngens synspunkt, ikke er nødvendige at løse" (Børne- og Ungdomsforvaltningen 2014b). Det er formelt

³ Krav til institutionerne om at udarbejde skriftlige planer arbejdet med en række temaer, bl.a. sproglig udvikling samt krop og bevægelse.

⁴ I stil med arbejdspladsvurderinger, blot i børneperspektiv.

⁵ Det pædagogiske tilsyn i KK varetages af en pædagogisk konsulent fra institutionens Område, der årligt kommer på tilsynsbesøg i alle enheder. Forud for tilsynsbesøg udfylder den pædagogiske leder en selvregistrering, og efter besøget udarbejder den pædagogiske konsulent en tilsynsrapport. Når alle enheder i en klynge har haft tilsyn, afholdes tilsynsdialog mellem konsulent og klyngeleder, og der udarbejdes en rapport for hele klyngen.

en vidtgående frisættelse, men i praksis skal klyngen kontakte BUF, som "påtager sig det videre arbejde med at få ønsket gennemført." (Børne- og Ungdomsforvaltningen 2014b). Frisættelsen har været anvendt ved flere lejligheder, men hver gang har det krævet en del arbejde fra både Helle, Julie og enkelte gange Thomas, som det yderligere beskrives i afsnit 5.1.

Metodeudvikling omkring pædagogiske pejlemærker

De fleste frisættelser har til formål at frigøre tid til udvikling af metoder til arbejde med KKs seks "Pædagogiske pejlemærker"⁶ (Pædagogisk Kvalitetsudvalg 2012). Ø10 ønsker at udvikle konkrete metoder til arbejdet med disse overordnede målsætninger. Konkret er alle klyngens medarbejdere fordelt i arbejdsgrupper, der arbejder med metodeudvikling omkring følgende pejlemærker (én arbejdsgruppe pr. pejlemærke):

- "Positiv voksenkontakt hver dag" med mål om at udvikle metoder til at kortlægning af de daglige børn/voksenrelationer for at sikre, at ingen børn overses.
- "Børne/ungefællesskaber til alle" med mål om at udvikle metoder til kortlægning af venskabsrelationer i børnegruppen for at sikre, at ingen børn er uden netværk.
- "Udviklingsmuligheder for sprog" med mål at sikre bevidst arbejde med sprog i et helt 0-18-års-forløb herunder kortlægning af sprogligt niveau.

Som det fremgår, er alle indsatser knyttet til kortlægning af det enkelte barns niveau. Klyngeledelsen har som målsætning, at alle kortlægninger samles i et skema over barnet, som kan bruges til fortløbende at følge barnets udvikling og dokumentere det pædagogiske arbejde (bilag 8).

4.2.1.2 Tidslinje over frisættelsesforsøget

Frisættelsesforsøget har været en langstrakt proces. For overblik præsenteres her en tidslinje over forsøget, opdelt i udviklingsfase (fra det frisættelsesforsøg godkendes i BR til de konkrete frisættelsesønsker for Ø10 er udviklet), forhandlingsfase (mens BUF forhandler godkendelse af de ønskede frisættelser) samt realiseringsfase (fra de godkendte frisættelser tages i brug til projektafslutning).

Figur 2 Tidslinje over frisættelsesforsøget

⁶ Pejlemærkerne er udviklet i 2012 af det til lejligheden nedsatte "Pædagogisk Kvalitetsudvalg", som samlede praktikere, embedsmænd og forskere. Helle fra Ø10 sad i udvalget, personlig udpeget af daværende Børne- og Ungdomsborgmester, Anne Vang.

UDVIKLINGSFASE

Maj 2013 - august 2014

TIDSLINJE

Forhandlingsfase

Realiseringsfase

■ Ø10 ● BUF ◆ Fælles

Maj - oktober 2013

BUF arbejder på at finde institutioner til deltagelse i forsøget, frem mod børne- og ungeudvalgsmøde i oktober, som skal godkende ansøgninger fra institutioner.

Oktober 2013 - maj 2014

Der arbejdes, frem mod børne- og ungeudvalgsmøde d. 5. Maj, med at udvikle det konkrete indhold i frisættelsesforsøgene, særligt hvad der konkret skal frisættes fra, og hvordan effekten skal måles. Arbejdet giver friktion imellem BUF og frisatte enheder.

I Ø10 giver det konflikt, da Henrik og Julie lægger op til en tilfredshedsmåling blandt forældrene i Ø10. Helle overvejer at forlade forsøget, og Thomas må deltage på mæglingssmøde.

2013

Maj

Juni

Juli

August

September

Oktober

November

December

2014

Januar

Februar

Marts

April

Maj

Juni

◆ Projektet vedtages i BR.

■ Helle hører om frisættelsesforsøget "som bonusinfo på et klyngeledermøde". Der er kort frist for ansøgning. Samarbejdsudvalget i Ø10 beslutter at deltage i forsøget med afsæt i pejlemærkerne. Ansøgning skrives på kort tid.

● Børne- og ungeudvalget godkender ansøgninger om deltagelse i frisættelsesforsøget fra klynger og institutioner. Hermed er de overordnede beskrivelser af formål med frisættelsesforsøgene på plads.

◆ To institutioner springer fra forsøget. Kort efter lykkes det at få en ny klynge med i forsøget. Der er nu i alt tre frisatte institutioner/klynger.

● Børne- og ungeudvalget godkender de konkrete frisættelsesønsker. Hermed er frisættelser fra interne BUF-regler godkendt, og nu kan arbejdet med at få godkendelse af frisættelser, der kræver accept i andre forvaltninger.

TIDSLINJE

FORHANDLINGSFASE

Maj - august 2014

Udviklingsfase

Realiseringsfase

■ Ø10 ● BUF ● Fælles

Maj - august 2014

BUF forhandler med andre forvaltninger (primært ØKF) om godkendelse af frisættelser. Ø10 er i venteposition i perioden.

2014

Maj

● Statusmøde mellem BUF og Ø10. Der er frustration over, at processen er langstrakt: Først tog det lang tid at udvikle realistiske frisættelsesønsker i samarbejde mellem BUF og Ø10; nu afventes godkendelser i de øvrige forvaltninger.

Juni

■ ØKF indstiller til Økonomiudvalget, at en række frisættelser afvises (se mere i bilag 10). BUF gør indsigelse mod flere af afvisningerne, og Økonomiudvalget kritiserer ØKF for at være for konservative i deres behandling af frisættelserne.

Juli

August

September

■ Hen over sommeren når BUF og ØKF til enighed omkring frisættelserne. De laver fælles indstilling til BR, som godkender denne. BUF og Ø10 har herefter endelig afklaring på, hvilke frisættelser de får bevilliget.

TIDSLINJE

September 2014 -
forsøgets afslutning ultimo 2016

REALISERINGSFASE

Udviklingsfase

Forhandlingsfase

■ Ø10 ● BUF ◆ Fælles

September - juni

Ø10 arbejder på at udvikle metoder til arbejde med pejlemærkerne.

Efter planen skal disse metoder herefter afprøves fra juni 2015 og et år frem.

Herefter skal BUF evaluere forsøget. ØKF foretager samlet evaluering af forsøget på baggrund af indspark fra alle forvaltninger.

Forsøgets afslutning
ultimo 2016

2014

September

Oktober

November

December

2015

Januar

Februar

Marts

April

Maj

Juni

Ø10 afholder personaledag, som igangsætter arbejdet med frisættelsesforsøget. Alle medarbejdere fordeler sig fire grupper, der hver arbejder med at udvikle systematiske metoder til arbejde med et pejlemærke. Grupperne mødes herefter månedligt.

Statusmøde mellem BUF og Ø10, hvor der enkeltvis gøres status på frisættelserne. Arbejdet med pejlemærkerne er tilsyneladende ikke på dagsordenen.

Økonomiudvalget beslutter at forlænge frisættelsesforsøgene et halvt år pga. den lange godkendelsesproces

Helle indkaldes ekstraordinært til tilsynsmøde med sin chef. Mødet begrundes med, at det ordinære tilsyn er suspenderet.

Statusmøde mellem BUF og Ø10. Alle frisættelser gennemgås. Ø10 giver udtryk for frustration over, at det er besværligt at anvende frisættelserne, og at de oplever ekstra kontrol som følge af deltagelse i forsøget. Helle beder om tid til at gennemgå Ø10's arbejde med metodeudvikling, fordi "det jo er kernen i projektet for os. Det er ikke frisættelserne." (bilag 8).

Der er planlagt personaledag i Ø10, hvor alle pejlemærkegrupper skal fremlægge deres udviklede metoder.

5. Aktørerne: Forskellige forståelser af frisættelsesforsøget

Dette kapitel analyserer, hvordan de involverede aktører har oplevet arbejdet med frisættelsesforsøget. Den første del af analysen ser på, hvorfor frisættelsesforsøget ikke har haft effekt ift. det oprindelige mål om afbureaukratisering. Anden del ser på aktørernes forskellige oplevelser af forsøgets effekter, samt de eksisterende indsatser og fortællinger, som forsøget indskrives i.

5.1 Frisættelser: Langt fra vedtagelse til anvendelse

Vedtagelse og implementering af frisættelserne har været længere og mere kompliceret, end de involverede aktører havde forestillet sig. For det første har forløbet op til formel godkendelse af de ansøgte frisættelser været langstrakt, jf. ovenstående tidslinje. For det andet har det efterfølgende vist sig, at de godkendte frisættelser har været svære reelt at tage i anvendelse, fordi de har mødt modstand i forvaltningen. Nedenfor gennemgås eksempler til illustration af de komplicerende forhold i anvendelsen af frisættelserne.

Eksempel 1: Tilsynsfrisættelse giver mindre tillid

Som beskrevet er Område Indre By/Østerbro, trods tilsynsfrisættelsen, stadig ansvarlig for kvalitetskontrol i klyngen. Helle og den øvrige klyngeledelse oplever, at ordningen i realiteten sætter dem under skærpet opsyn ift. den ordinære tilsynsordning (bilag 1, l. 126ff). Således har Helle været indkaldt til særligt tilsynsmøde i Området med deltagelse af bl.a. områdechefen, som normalt ikke deltager i tilsynsaktiviteter. I tillæg til dette har der været afholdt et tilsynsbesøg af den pædagogiske konsulent på flere af klyngens enheder.

Helle har oplevelsen af, at Ø10s status som friklynge giver negativ opmærksomhed fra de aktører, som har tilsynsforpligtigelse overfor klyngen: "Det er som om, alle tænker: Nå, men vi må hellere også lige tjekke, at det er okay, det de gør." (bilag 1, l. 809-810). Hun oplever, at deres ønsker om frisættelser rejser mistanke om, at "der er noget, vi ikke vil vise frem" (bilag 1, l. 148). Samtidig peger Helle på, at frisættelsen fra det ordinære tilsyn, som foregår efter ordinære procedurer og kadencer, ender med at gøre tilsynet uklart:

"Der er et eller andet, hvor transparensen forsvinder, ikke. Altså: 'Ah, det er ikke et tilsyn. Vi kalder det et besøg'. Altså, det bliver jo hele tiden sådan nogle lidt halve... Og det virker jo bare som om, at nu omgås vi frisættelsen, ikke." (bilag 1, l. 585-586)

Henrik kalder det skærpede tilsyn for 'drilleri', og han og Julie forklarer:

"Det der sker ude ved hende (Helle, red.) det er jo, at den pædagogiske konsulent siger, at nu skal vi ikke lave det her, men vi har jo stadig en myndighedsopgave, og den tager vi jo selvfølgelig alvorligt, så nu iværksætter vi et kæmpe bureaukrati for at [Julie: Og så vidt jeg også kunne forstå at alle andre mennesker der kommer fra området ude i klyngen stiller spørgsmålstegn ved, hvad de laver og om det er fordi, de er dovne, at de ikke udfylder...] De nedgør dem." (bilag 2, l. 220-225).

Julie og Henrik er således enige i, at tilsynsfrisættelsen ikke forløber hensigtsmæssigt.

Eksempel 2: Omvendt udfordringsret med "potentiale for åbne sår"

Interviewpersonerne udlægger samstemmende den omvendte udfordringsret som en vigtig symbolsk frisættelse, fordi den er vidtgående. Ifølge Julie har den omvendte udfordringsret været den mest udfordrende og arbejdskrævende frisættelse (bilag 8). Helle har anvendt den omvendte udfordringsret flere gange, f.eks. til at opnå fritagelse fra udfyldelse af et spørgeskema fra forvaltningen omkring klyngens rengøringsforhold. Julie modtager Helles ønske om fritagelse og forespørger den ansvarlige enhed, om Ø10 kan fritages. Den ansvarlige enhed foreslår, at Helle i stedet kan sende prosatekst omkring Ø10s rengøringsforhold. Efter længere dialog med den ansvarlige enhed bliver det til sidst besluttet, at Ø10 kan undlade at svare skemaet. Helle er imidlertid frustreret over, at det kræver "11 mails at slippe for at slippe for at svare på et spørgeskema" (bilag 1, l. 260-261).

Helle giver udtryk for en ambivalens i forhold til den omvendte udfordringsret:

"Jeg har også tænkt, var det en fejl, altså. [...] For den holder det jo hele tiden/ altså, evigt potentiale for åbne sår. Hvis man hele tiden åbner den dør, ikke. [...] På den anden side [er det] en meget modig beslutning at lave. Problemet er, at man ikke tør effektivere den, ikke." (bilag 1, l. 1027-1035).

Den omvendte udfordringsret introducerer således en permanent åbning for at udfordre regulering, hvilket på den ene side giver muligheder, men på den anden side er en tidskrævende indsats, der risikerer at bringe Ø10 i konflikt med dele af forvaltningen.

Eksempel 3: Barnevognsindkøb på direktør-bord

Ø10 har ønsket fritagelse fra forvaltningens fælles indkøbsordning, men som beskrevet i afsnit 4.2.2.1, er der i stedet lagt op til, at Ø10 og BUF fra gang til gang skal se på muligheden for indkøb udenfor indkøbsaftalen.

Ø10 har én gang forsøgt at tage denne model i anvendelse i forbindelse med indkøb af en barnevogn til indendørs brug i vuggestuen på Kennedygården (bilag 6 232-250; bilag 7, l. 102-118). Ønsket blev afvist af den enhed, som har ansvar for indkøb. Hverken Julie eller Henrik kunne finde en løsning i samarbejde med den ansvarlige enhed, og til sidst måtte Thomas give indkøbsenheden besked på finde en løsning. Efter dialog mellem enheden og Helle fandt man en løsning, så Ø10 kunne købe den ønskede barnevogn med henvisning til, at den var til indendørs brug og derfor ikke omfattet af indkøbsaftalen.

Helle er frustreret over forløbet. Både hun og Henrik giver udtryk for, at det er "fuldstændig absurd, dybest set" (bilag 6, l. 232) at "belemre en direktør for 16.000 medarbejdere" (bilag 7, l. 107) med et barnevognsindkøb. Helle forklarer også, at hun "plejer jo ikke at bruge min tid på at købe barnevogne." (bilag 6, l. 247). Samtidig oplevede Helle, at ønsket om fritagelse blev opfattet som en kritik af indkøbsaftalen, hvorfor hun måtte "bruge en halv time på at høre på en i Sundhed og Indkøb – meget entusiastisk. Der skulle fortælle mig om, hvor meget de havde gjort for, at jeg fik de rigtige barnevogne." (bilag 6, l. 234-236).

De tre eksempler viser, at det er svært at løbe en reel risiko, hvorfor frisættelserne bliver ledsaget af en række forbehold, følgekrav eller justeringer. Helle oplever frisættelserne som "mixed signaler" (bilag 1, l. 610), fordi hun i flere tilfælde synes, at den suspendede regulering opretholdes, bare i en anden indpakning. Derfor virker frisættelserne ofte ikke efter hensigten: de medfører ikke reel afbureaukratisering, og de øger ikke tilliden i organisationen.

5.2 Forklaringer på kløft mellem praksis og forvaltning

Der er enighed blandt interviewpersonerne om, at konflikter og uenigheder oftest er opstået mellem på den ene side forvaltningen og på den anden side klyngen. Der er også bred enighed om, at frisættelsesforsøget hovedsageligt har mødt modstand i forvaltningen, mens Ø10 omvendt har skubbet på for realisering af de tildelte frisættelser. Der er hovedsageligt tre forklaringsmodeller på disse mønstre: Kulturelle forskelle, opgaveforskelle og normative forskelle. De tre forklaringer gennemgås i det følgende.

5.2.1 Tillidsdagsordenen har et udvendigt præg i BUF

Den første forklaringsmodel er kulturelt orienteret i den forstand, at den peger på det dominerende tankesæt som årsag til, at frisættelserne møder modstand: Tillidsdagsordenen strider imod kulturen i BUF, som er mere orienteret mod regelstyring og standardisering. Helle peger på, at tillidsdagsordenen ikke er udbredt i BUF (bilag 1, l. 881-883), og Susanne, Julie og Henrik oplever ligeledes, at tillidsdagsordenen har et 'udvendigt' præg i forvaltningen, fordi dagsordenen kommer som krav fra BR og ikke er "gennemsivet hele vejen ned" (bilag 2, l. 285).

Henrik og Susanne taler om, at forvaltningen er mere optaget af at levere dokumentation for resultater, end af at være aktivt understøttende for institutionerne (bilag 2, l. 837; l. 850-862). Forvaltningens kultur er orienteret mod at få sikkerhed for resultater opad i politikerperspektiv, frem for at sikre gode arbejdsbetingelser udad i dagsinstitutionsperspektiv. Forvaltningens kultur er således ikke orienteret imod at løbe 'risiko mod forventet merværdi'.

I forlængelse heraf peger Thomas på, at BUFs nyere historie har medvirket til opbygningen af en kultur, som er mere regel- end tillidsorienteret, "og lige pludselig kommer vi og siger: I skal turde lade dem fri. I skal turde at lade dem løbe." (bilag 5, l. 113-114). Samtidig forklarer han, at BUF vægter traditionelt bureaukratiske dyder som ligebehandling og standardisering højt:

"vi synes selv vi er meget store. At det er meget svært at arbejde i sådan en stor maskine, og det er vigtigt at der er nogle standard-procedurer, ellers bliver det her uhåndterbart. Samtidig er vi også en kommune der er præget af den her lighedsideologi. Så det er meget vigtigt at alle er ens" (bilag 5, l. 200-203)

Tillidsdagsordenen stiller med andre ord større krav til forvaltningen end til de deltagende institutioner, fordi den er langt fra den bureaukratiske kultur i BUF. Det betyder, at det er svært at få opbakning til forsøget.

5.2.2 Forskellige hensyn og orienteringer

Den anden forklaringsmodel er strukturelt orienteret og peger på, at uenigheder og modstand opstår, fordi forskellige enheder har forskellige ansvarsområder og regelsæt at tage hensyn til, og at mange af forvaltningens medarbejdere har arbejdsopgaver, som står i modsætning til frisættelserne. Alle forsøger at løse egne opgaver bedst muligt, og når en tilsyns- eller dokumentationsordning suspenderes, forsøger den tilsynsansvarlige at finde andre veje til at sikre kvalitet. Thomas er den stærkeste eksponent for denne forklaringsmodel og forklarer, at han

ikke oplever, at uenighederne bunder i forskellige logikker, men i "forskellige positioner og forskellige opgaver i den her organisation." (bilag 5, l. 418). Thomas forklarer modstanden i BUF således:

"[Det], der bliver oplevet nedefra som en frustrerende administrationsopgave er andre steder en forudsætning for at kunne løse en opgave. Men der er ikke noget, der ikke er en forudsætning for at løse en opgave. Og det betyder jo, at når vi går ind og frisætter, så går vi ind i andres kerneopgave og siger, at det her skal ikke være del af det, der er nødvendigt for dig for at kunne løse din opgave." (bilag 5, l. 79-82).

Frisættelserne betyder, at nogle medarbejdere får ringere mulighed for at varetage deres arbejdsopgaver, og dermed bliver sårbare for kritik: "[Det] er jo ikke Helle, der kommer til at stå for mål hvis det kommer til at gå galt. Sådan er vores bureaukratiske hierarkier. Det er kontorchefen og kontorchefens medarbejdere, der kommer til at stå for mål." (bilag 5, l. 114-116).

Således er forklaringen i denne model, at legitime, modstridende hensyn støder sammen og kræver prioritering fra sag til sag. Heri ligger også implicit, at der fra politisk niveau stilles modstridende krav, og at tillidsdagsordenen er mere dilemmafyldt, end det politiske niveau har taget højde for.

5.2.3 Forskellige formålsforståelser

Den sidste forklaringsmodel peger på, at arbejdet med frisættelsesforsøget er præget af forskellige formålsforståelser; to forskellige ønsker til resultater af projektet. Denne er således mere normativt orienteret. Særligt Helle vender flere gange tilbage til, at BUF og Ø10 har hver deres fokus i forsøget: BUF har oprindeligt fokus på afbureaukratisering og har som succeskriterium, at de enkelte frisættelser efterfølgende kan udbredes som generelle dereguleringer (dette fokus ændrer sig senere, som det beskrives i afsnit 5.4.1.1); Ø10 ser frisættelserne som et redskab til at frigøre tid til metodeudvikling og har som succeskriterium, at der udvikles nye pædagogiske metoder. Helle opponerer imod at se frisættelsesforsøget udelukkende som et afbureaukratiseringsprojekt:

"Jeg tænker, at det er et forvaltningsperspektiv. [...] Det hele vores frisættelsesforsøg går på, det er: Giv os et frirum, så giver vi kræfterne på nogle pædagogiske værktøjer, som kan komme til gavn til hele forvaltningen. Det var jo faktisk ikke vores frisættel-

ser, der skulle være til gavn for forvaltningen. Det er forvaltningen, der gerne vil have, de er det.” (bilag 1, l. 617-625).

Hun ønsker mere fokus på faglig innovation, end på regelafviklinger.

De to formålsforståelser har betydning for, hvordan frisættelsesforsøget legitimeres: I førstnævnte er det nødvendigt, at hver enkelt frisættelse i sig selv er legitim og potentielt kan rulles ud i resten af forvaltningen. I sidstnævnte er det ikke nødvendigt, at frisættelserne kan generaliseres, fordi målet ikke er regelafvikling, men udvikling af nye pædagogiske værktøjer. Helle oplever, at hendes tilgang til frisættelsesforsøget opfattes som illegitim. Eksempelvis synes hun, at Ø10s arbejde med metodeudvikling ”ikke figurerer, med mindre jeg tvinger det på dagsordenen” (bilag 1., l. 432), hvilket får deres deltagelse i forsøget til at fremstå som drevet af dovenskab frem for engagement. Til statusmøde mellem BUF og Ø10 giver Helle udtryk for frustration over, at der på det tidspunkt primært er lagt op til evaluering af de enkelte frisættelser ved forsøgets afslutning. Hun ønsker i stedet, at arbejdet med pejlemærkerne også evalueres (bilag 8, s. 1).

De tre ovenstående forklaringsmodeller – den kulturelt orienterede, den materielt orienterede og den normativt orienterede – fremstilles ikke som modstridende. Tværtimod trækker interviewpersonerne på dem alle, om end i forskelligt omfang. Det er formentlig udtryk for, at årsager til uenighederne skal findes i en blanding af de tre faktorer: At forvaltningens organisationskultur over en årrække har haft en udviklingsretning med mere fokus på kontrol- end tillidsorienteret styring; at der i forbindelse med frisættelsesforsøget og den mere overordnede tillidsreform opstår konkrete dilemmaer, når konkrete dokumentationsopgaver og regelstyring potentielt skal afskaffes; samt at den konkrete frisættelse af Ø10 har været præget af manglende forventnings- og formålsafklaring.

5.3 Krydspreset mærkes hos brobyggere

Naturligt nok er det særligt de aktører, som til daglig arbejder med projektet – hhv. ledelsen i Ø10-klyngen samt de ansvarlige medarbejdere i BUF – der oplever uenigheder og forskelligheder som krydspres.

Det er særligt ledelsen af Ø10-klyngen, som har oplevet arbejdet med frisættelsesforsøget som frustrerende. Helle fremhæver, at det tager lang tid at anvende frisættelserne, og at frisættelsesforsøget skaber mistillid omkring Ø10 i forvaltningen, fordi det fremstår, som om

klyngen ønsker at undslå sig opgaver eller dokumentationskrav. I forlængelse heraf oplever Helle, at det påvirker hendes omdømme som klyngeleder: "Jeg har fortrudt tusinde gange, at vi er med i det her. Jeg synes, at det har gjort mig til en type leder, jeg ikke har lyst til at være" (bilag 1, l. 566-567). Helle ønsker at være kendt som en leder, der gør sig umage med at overholde hierarkier og beslutningsgange (bilag 6, l. 434). Hun giver i starten af forsøget udtryk for, at hendes umiddelbare tilsynsmyndighed, Område Indre By/Østerbro, kender hende som sådan, og derfor har tillid til hende (bilag 6, l. 429). Da Området senere lægger op til ekstra tilsynsindsats, opleves det som udtryk for mistillid:

"Fordi jeg havde en eller anden idé om, at grunden til, at jeg ikke havde oplevet det derfra før, tænkte jeg: det må sgu være fordi, de kender mig. Altså, jeg plejer sgu ikke at springe over hvor gærdet er lavest, så hvorfor skulle jeg gøre det nu, ikke. Øh... Men altså nu begynder vores pædagogiske konsulent med det her, og så ved jeg sgu ikke helt, hvad jeg skal [latter] Øh, altså jeg ved ikke, hvordan jeg skal tolke det." (bilag 1, l. 218-220).

Frisættelsesforsøget har dermed tilsyneladende skabt mistillid frem for tillid i denne relation.

Det er ikke kun Helle, som oplever frustrationer i arbejdet med frisættelsesforsøget. I opstartsperioden var det primært Helle, som havde kontakt med forvaltningen, men med tiden involveres de pædagogiske ledere i stigende grad, fordi de er ansvarlige for klyngens institutioner i dagligdagen og dermed skal håndtere tilsynsaktivitet (bilag 1, l. 178-181). Derfor har den samlede ledergruppe også overvejet, om deltagelsen står mål med udbyttet:

"Hvis jeg skal være helt ærlig, så har vi jo lige haft den oppe igen: kan vi holde til det her, ikke? Øh...[IW: Hvor, i personalet eller i ledergruppen?] Nej, kun i ledergruppen. Øh, og det er jo fordi, at jeg blev nødt til, at snakke med de pædagogiske ledere når de siger det her. [...] Og, altså, jeg kan heller ikke rigtig finde ud af, om det er mig, der moser os igennem det her, fordi jeg synes, at det er et fedt projekt. Og altså det begynder jeg jo, at være i tvivl om, ikke?" (bilag 1, l. 299-309).

Omvendt er medarbejderne i Ø10 generelt begejstrede for frisættelsesforsøget og oplever ikke frustrationerne i kontakten med forvaltningen, hvilket taler imod afbrydelse af forsøget: "medarbejderne synes jo at det er rigtig rigtig fedt. Og det er jo også sin sag, at gå ind at sige: 'nu trak vi som ledere stikket, vi kunne ikke holde til mere'." (bilag 1, l. 331-333).

Sammenfattende er frisættelsesforsøget arbejds- og energikrævende for de aktører, der har det daglige ansvar for arbejdet, og paradoksalt nok er forsøget for disse aktører hverken tidsbesparende eller tillidsopbyggende. Det er imidlertid ikke ensbetydende med, at frisættelsesforsøget har været uden effekt.

5.4 Forsøgets effekter

Aktørerne har forskellige oplevelser af frisættelsesforsøget formål og effekt; særligt mellem BUF og Ø10 er der forskelle, men også internt i 'enhederne' er der nuancer i oplevelsen af frisættelsesforsøget effekter. Det følgende er opdelt i hhv. BUF og Ø10's effektoplevelse, men fremhæver også de 'interne nuancer'.

5.4.1 BUF-oplevelse af forsøgets effekt

5.4.1.1 Frisættelsesforsøg giver læring i BUF

Alle interviewpersoner fra BUF giver udtryk for, at de ser frisættelsesforsøget som en forlængelse af den afbureaukratiseringsproces, som har kørt i BUF over de sidste år, jf. afsnit 4.3.1. Interviewpersonerne fra BUF mener dog, at forsøgets primære effekter ikke ligger i udvikling af konkrete regelforenklinger, men i form af en mere generel læring i BUF. Som følge af, at frisættelserne har mødt modstand og vist sig komplicerede at anvende, er forsøget ikke en succes som afbureaukratiseringsforsøg, men til gengæld tydeliggør det, dels hvordan institutionsniveauet oplever reguleringen, og dels hvordan BUF som organisation forholder sig til konkret afbureaukratisering og den mere overordnede tillidsdagsorden. Både Julie, Henrik og Susanne mener, at det er værdifuld læring for BUF. Ifølge Julie, er det endda blevet et vigtigt mål for forsøget:

"Altså jeg ved ikke om det er det der var tiltænkt, men det er i hvert fald kommet til at handle om det (læring i forvaltningen, red.). Og det er gået op for os, altså løbende undervejs, at det jo faktisk har været herinde at det jo faktisk har krævet den største forandring ikke, eller forvandling eller hvad man nu skal kalde det." (bilag 2, l. 395-397)

Susanne og Henrik peger på, at frisættelsesforsøget understøtter en generel kulturforandring i forvaltningen (bilag 2, l. 875-877; 192-207), og ifølge Henrik er frisættelsesforsøget med til at synliggøre behov for en mere tillidsbaseret styring overfor specifikt topledelsen, fordi det bringer praksiserfaringer videre: "Altså, på direktør-niveau får de fornemmelse af nogen udfordringer, som er helt gak-gak på en eller anden måde. Som ellers ikke ville have ramt direk-

tør-niveau.” (bilag 2, l. 535-536). Som eksempel nævnes, at frisættelsesforsøget har sat fokus på institutioner og klyngers utilfredshed med indkøbssystemet og gødet jorden for, at der muligvis kommer et nyt indkøbssystem før planlagt. (bilag 2, l. 535-542)

Thomas er enig i dette billede. Han mener også, at forsøget ”afslører hvordan vi bygger vores egne logikker op” (bilag 5, l. 505): Det viser det reelle omfang af reguleringen i dag, hvor der er mulighed for afbureaukratisering, og hvor det er svært, og ”så om ikke andet kan vi bagefter tage til stilling til: jamen, er det så det rigtige niveau for regulering? Eller vil vi differentiere reguleringen?” (bilag 5, l. 513-514).

Der er således bred enighed om, at frisættelsesforsøget giver viden om, hvordan reguleringen virker i praksis, og hvor der er modstand mod ændringer.

5.4.1.2 Tillid som styringsdagsorden

Den læring, som frisættelsesforsøget giver, indskrives i forvaltningens aktuelle indsats for at øge den reelle styringskapacitet, frem for blot den formelle ved at styrke support til institutionerne, samt forvaltningens implementeringsevne og kontakt til praksis (som beskrevet i afsnit 4.1.1.2).

F.eks. giver frisættelsesforsøget som beskrevet viden om, hvordan regulering virker i praksis, og vender forvaltningens blik ’udad’ mod institutionerne. Thomas fremhæver samtidig, at det er positivt, at frisættelsesforsøget udfordrer idealet om standardiserede regler og ligebehandling, fordi forvaltningen skal blive bedre til at yde skræddersyet support:

”Der tror jeg, at det her (frisættelsesforsøget, red.) viser, at der også er en anden vej at udvikle vores velfærdsydelser. Det er ved at give fri til at løbe/ til at skabe forskel. Det, der så er vores forpligtigelse herinde, det er ikke at sørge for at alle bevæger i samme romerske hærs globus, men at lære af dem der løber hurtigt. I virkeligheden var det måske vores primære opgave. Det er hele tiden at finde ud af om det der gør at de bevæger sig hurtigt noget unikt? [...] hvis de har lært at arbejde sammen i vores system på en mere spændende måde er vores opgave at lære af dem og få det forplantet til andre steder.” (bilag 5, l. 207-216).

Henrik, Susanne og Julie kobler ligeledes frisættelsesforsøgets læring til de aktuelle udviklingsmål. De italesætter alle frisættelsesforsøget som et skridt på en ”rejse” for BUF, og nævner gennemgående, at målet er en styrkelse af forvaltningens ”forståelse for, hvad der er

et problem ude i virkeligheden" (bilag 2, l. 401). Susanne kobler eksplicit tillidsdagsordenen til en indsats for øget styringskapacitet, og frisættelsesforsøget handler dermed ikke om mindre styring, men tværtimod om kvalitativt forandret og mere intim styring. Der er således tale om en langt mere coachende og aktiv styring, hvor "man ikke bliver overladt alene med et mål, men [...] det kræver meget mere dialog. [...] Det kan godt være, at man slipper en masse bureaukrati, men til gengæld skal man være meget tættere på og i mere dialog." (bilag 2, l. 106-109). Frisættelsesforsøget forstås i forlængelse heraf som en træning i denne nye styringsform, fordi det giver læring om, hvordan et mere aktivt samarbejde mellem forvaltning og institutioner kan tage form.

5.4.2 Oplevelse af forsøgets effekt: Ø10

5.4.2.1 Frisættelsesforsøget giver tid til refleksion

I Ø10 indskrives frisættelsesforsøget ligeledes i igangværende indsatser. For Helle, Maria og Hanne handler frisættelsesforsøget om at skabe et rum til udvikling og afprøvning af nye metoder, ikke mindst i lyset af, at den nye skolereform har kostet personaleresressourcer i klyngen (se kapitel 4.1.2.2). De forstår frisættelsesforsøget i forlængelse af klyngens generelle 'strategi' omkring deltagelse i udviklingsprojekter for at fastholde et fokus på faglig udvikling trods besparelser og øget rutinisering af arbejdet.

Helle, Hanne og Maria er en del af den arbejdsgruppe, der arbejder med pejlemærket: "Alle børn skal have venskaber/fællesskaber". I arbejdsgruppen er repræsentanter fra alle klyngens institutioner, som hver især har gennemført pilotforsøg med kortlægning af venskaber i deres respektive børnegrupper. Det gælder også Hanne og Maria:

- Hanne har enkeltvis interviewet alle børn i en af de nye fritidshjemsklasser og sammen med dem udarbejdet kort over barnets relationer. I løbet af processen blev det klart, at flere børn ønskede at styrke relationerne på tværs af piger og drenge, og processen mundede ud i et arrangement, hvor pige- og drengegruppen hver især lavede noget for den anden part. (bilag 3; bilag 9).
- Maria har, i forbindelse med et fast tilbagevendende børnemøde i fritidsklubben, bedt alle klubbørn udfylde spørgeskemaer om deres venskabsrelation, efterfulgt af en plenumsnak om venskaber. Som opfølgning laves der planer for de børn, som ifølge deres svarskemaer er sårbare i deres venskabsrelationer. (bilag 4; bilag 9)

Både Maria og Hanne giver udtryk for, at arbejdet med frisættelsesforsøget primært har til formål at udbedre det, som de hver især oplever som negative konsekvenser af skolereformen, jf. kapitel 4.1.2.2. For Hanne er det, at der er mindre mulighed for at "nå ind til det enkelte barn", og hun fremhæver sine interview-sessioner som en succes, fordi det har givet hende mulighed for over flere eftermiddage at have intim kontakt med en mindre børnegruppe:

"For mig er det er jo noget af det vigtigste at få lov til at lave det her med at sidde og snakke med ét barn ad gangen og høre... De elsker at blive interviewet, som kalder de det, at de kan få lov til at svare på nogle spørgsmål og sidde helt alene med dem. [...] For mig er det kernearbejdet, det er at kunne lære dem bedre at kende, høre hvad de siger, og de får tillid til en som voksen, at de kan komme og sige når der er noget."

(bilag 3, l. 97-101)

Marias oplevelse af skolereformen var dels, at den gav mindre tid til faglig fordybelse, og dels at det blev sværere at tage hånd om børn med særlige behov. Hun oplever, at frisættelsesforsøget særligt adresserer sidstnævnte ved at "styrke den faglige udvikling" (bilag 4, l. 250). Konkret fremhæver Maria, at frisættelsesforsøget giver mulighed for at holde personalemøder, hvor faglige indsatser diskuteres (bilag 4, l. 128-137). Maria efterlyser også "flere hænder" (bilag 4, l. 169), men frisættelsesforsøget løser ikke denne del; Det giver ikke flere timer 'på gulvet', men hjælper primært ift. udfordringerne med at skabe rum for forberedelse og refleksion. Således oplever både Maria og Hanne, at frisættelsesforsøget kan modvirke en rutinisering eller standardisering af deres arbejde.

Frisættelsesforsøget har tilsyneladende været gejstskabende i personalegruppen. Ifølge Helle frigør det en "udviklerkraft" hos personalet (bilag 1, l. 313), og Maria og Hanne forklarer, at deltagelse i frisættelsesforsøget gør, at arbejdet med metodeudvikling får ekstra prioritet og opmærksomhed blandt de mange arbejdsopgaver, hvor udviklingsarbejdet ellers har tendens til at glide i baggrunden (bilag 3, l. 344-350; bilag 4, l. 128.132). Dét giver optimisme blandt personalet, siger Hanne: "[jeg håber lidt, at] det er med til at give folk noget energi og en tro på, at de kan få lavet nogle ting, som er gode. Som er pædagogisk vigtige. Og nogle kræfter til at gå videre." (bilag 3, l. 502-504).

Hanne og Maria mener begge, at frisættelserne har været effektive til at frigøre tid til arbejdet med metodeudvikling (bilag 3, l. 165-166; bilag 4, l. 180). Hanne fremhæver særligt frisættel-

serne fra børnemiljøvurderinger og læreplaner som tidsbesparende, men som beskrevet i kapitel 4.1.3 om afbureaukratisering, er det egentlig opgaver, som Hanne og Maria oplever som fagligt udviklende. Alligevel er der tilsyneladende mere begejstring omkring arbejdet med pejlemærkerne. På en workshop omkring frisættelsesforsøget pegede en af de pædagogiske ledere i klyngen på, at arbejdet med pejlemærkerne er *mere* engagerende end børnemiljøvurderinger og læreplaner, fordi arbejdet sker med afsæt i pædagogerne selv: "De oplever, at det er deres egne værktøjer." (bilag 12). Ikke desto mindre må det konkluderes, at frisættelsesforsøget for medarbejderne ikke handler om afbureaukratisering; de oplever ikke et stort behov for at slippe for børnemiljøvurderinger eller læreplaner. I forbindelse med deltagerobservationer til møde i en af pejlemærkearbejdsgrupperne er det da også konstateret, at personalegruppen bredt har meget lavt kendskab til frisættelsesforsøget overordnet og de konkrete frisættelser (bilag 8, s. 5). Arbejdet kobles tilsyneladende heller ikke til en mere overordnet tillidsreform i KK eller afbureaukratiseringsindsats i BUF. Derimod er arbejdet med pejlemærkerne i centrum, og frisættelsesforsøget i forlængelse af lignende projekter i klynge-regi (se afsnit 4.1.2.1 om klyngen), godt udtrykt af Hanne, som mener, at frisættelsesforsøget bygger direkte ovenpå den faglige viden, som klyngen igennem de seneste år har opbygget ved arbejde med faglige projekter, foredrag i klynge-regi mv.: frisættelsesforsøget skal føre den viden "ud i praksis" (bilag 4, l. 55). Forsøget skal således i højere grad løse et problem med manglende rum til faglig refleksion, primært udløst af færre timer med børnene og ringere mulighed for at mødes blandt personalet, end det skal løse et problem med overdreven bureaukrati.

5.4.2.2 Frisættelsesforsøget som politisk dagsordensætter

Helle deler forståelsen af frisættelsesforsøget som en metode til at skabe rum for udvikling og kvalitetsforbedring, trods færre ressourcer. Hun præsenterer dog også frisættelsesforsøget som en del af et mere politisk ønske om udvidelse af det lokale råderum til, og indruller således frisættelsesforsøget og tillidsreformen i en mere overordnet debat omkring regulering af arbejdet i den offentlige sektor. Frisættelsesforsøget handler i denne kontekst om "at få fokus på kerneydelsen, og prøve at se hvad der sker, når man lader de frontmedarbejdere – eller hvad man nu kalder dem – folde sig ud" (bilag 1, l. 437-439), det vil sige minimere den eksterne indblanding og maksimere klyngens mulighed for selv at sætte dagsordenen. Det er en dagsorden, som potentielt støder sammen med ønsket om mere coachende og aktiv sty-

ring. I hvert fald giver Helle udtryk for frustration over, at forvaltningen i forbindelse med frisættelsesforsøget er 'intime' i deres anbefalinger til klyngens ledelse:

"Men det er ligesom om, at det kommer der meget nemt nogen, der gerne vil have fingre i, hvad vi gør: 'Så kunne I også lige, og I kan også lige, og I kan også lige'. Og det var ikke den vej, det skulle gro. Det skulle gro nedefra og op." (bilag 1, l. 197-198).

Omvendt understreger Helle også, at hun ikke er tilhænger af 'laissez-faire'-styring (bilag 6, l. 185), men mener, at der er behov for mere bevidst refleksion over den pædagogiske praksis (bilag 1, l. 505). Således har arbejdet med pejlemærkerne mål om udvikling af standardiserede dokumentationsmetoder (Jf. afsnit 4.2.1.1, 'Metodeudvikling omkring pædagogiske pejlemærker'). Det er dermed ikke et spørgsmål om, hvorvidt der *skal* være dokumentation af arbejdet, men i højere grad et spørgsmål om, hvorvidt denne kommer 'indefra' fagligheden og professionen, end 'udefra' forvaltningen.

Personalet er ikke entydigt enige i, at der skal være dokumentation. Således er der ved to deltagerobservationer til møder i en pejlemærke-arbejdsgruppe konstateret diskussion om, hvorvidt der er behov for at registrere de venskabs-kortlægninger, som foretages, eller om det vigtigste er processen og de snakke, som opstår med børnene i forbindelse med kortlægningerne (bilag 8, s. 6; s. 9). I disse sammenhænge har Helle argumenteret for, at dokumentationen skaber mere bevidsthed omkring den faglige praksis og er ved begge lejligheder endt med opbakning til sit synspunkt. Alligevel må det konstateres, at der er forskellige blik på, hvordan arbejdet med metodeudvikling omkring pejlemærkerne skal indrettes, og hvad der er målet med indsatsen.

5.5 Delkonklusion

Det har været sværere end forventet at gennemføre frisættelsesforsøget. Særligt har det vist sig arbejdskrævende at implementere de konkrete frisættelser trods formel godkendelse. Flere af frisættelserne er fulgt af følgekrav eller forbehold med den konsekvens, at klyngen oplever, at reguleringen fortsætter, blot i ny form. Der gives tre supplerende forklaringer på dette: a) at tillidsdagsordenen står i modsætning til den mere regel- og kontrolorienterede styringskultur i BUF; b) at forskellige enheder har forskellige opgaver og ansvarsområder, som støder sammen i forbindelse med afbureaukratisering; c) at hhv. forvaltningen og klyngen har forskellige syn på forsøgets formål. Samlet er der blandt de aktører, der er koordinerer mellem

forvaltningen og klyngen, enighed om, at frisættelsesforsøget ikke har virket afbureaukratiserende eller tillidsopbyggende. Frisættelsesforsøget har således ikke de forventede effekter.

Det betyder imidlertid ikke, at forsøget har været uden effekter. I BUF opleves det, at forsøget har tydeliggjort, hvordan reguleringen virker i praksis, og skabt viden om hvilke ændringer, der møder modstand og hvorfor. Denne læring sættes i forbindelse med et mere overordnet udviklingsmål om, at BUF skal være mere aktivt understøttende af institutionerne, og have mere 'reel' styrings- og implementeringskraft. I klyngen ses frisættelsesforsøget i forlængelse af andre lignende udviklingsprojekter, som klyngen er gået ind i for at skabe rum for faglig refleksion i en presset hverdag. Forhindringerne for dette er ikke – som det ellers er en udbredt fortælling – dokumentationsopgaver og bureaukrati, men derimod ringe muligheder for personalemøder og mindre tid med børnene. Forsøget handler således mere om at skabe refleksionsrum, end om at afbureaukratisere. Mere overordnet forstås frisættelsesforsøget – og tillidsdagsordenen – i forlængelse af et mål om at skabe større rum for udvikling og beslutninger 'nedefra' de professionelle, frem for 'udefra' forvaltningen. Frisættelsesforsøget indskrives således i igangværende indsatser, og der er ikke opstillet et klart, fælles mål for forsøget.

6. Frisættelsesforsøget som kontekstualisering af TBL

I det følgende samles trådene fra de forgående kapitler i en analyse af, hvordan frisættelsesforsøget virker som en kontekstualisering (Røvik 2007) af TBL, dvs. hvordan konceptet oversættes i den lokale kontekst, og hvordan denne kontekstualisering peger tilbage på det originale forandringskoncept. Først analyseres aktørernes forståelser af frisættelsesforsøget med afsæt i de tre idealtyper som beskrevet i afsnit 2.3 med det formål at tydeliggøre, at der er mange varianter af frisættelsesforsøget og tillidsdagsordenen. Dernæst diskuteres, hvordan frisættelsesforsøget forholder sig til TBL's karakteristika som præsenteret i afsnit 2.2.

6.1 Frisættelsesforsøget i forskellige versioner

Det står klart, at der er forskellige forståelser af frisættelsesforsøgets formål, effekter og udfordringer. I dette afsnit vil jeg gå ind i en analyse af, hvordan disse forståelser stiller sig til de mere overordnede idealtyper for regulering af arbejdet i den offentlige sektor, som tidligere beskrevet. Idealtyper er teoretiske konstruktioner, som naturligvis ikke findes i ren form, og de skal derfor ikke forstås som *forklaringer* på de forskellige oplevelser af frisættelsesforsøget, men som *rammer* for kategorisering og analyse af oplevelserne (Freidson 2001:180). Analysens pointe er således, at tillidsreform og frisættelsesforsøg indskrives i forskellige syn på regulering af arbejdet i den offentlige sektor.

De forskellige forståelser af frisættelsesforsøget kan kobles til forskellige idealtypisk forståelser: På den ene side har forvaltningen fokus på at øge styringskapaciteten; på den anden side har klyngen fokus på faglig refleksion til gavn for de konkrete borgere (børnene i klyngens institutioner), og medarbejderne lægger mere vægt på processen, end på dokumentation af denne. De to formålsforståelser er ikke *nødvendigtvis* modstridende, men sætter frisættelsesforsøget – og de bagvedliggende målsætninger om mere tillid – ind i to forskellige logikker, der resulterer i parallelle mål for og legitimeringer af arbejdet.

Den første formålsforståelse kan kobles til NPM-kontrakt-tænknings fokus på udbredelse af effektive metoder og reel implementering af politiske beslutninger. I denne forståelse skal forvaltningen give nogle klynger lov til at eksperimentere, hvilket strider mod den bureaukratiske, egalitære logik. Samtidig skal forvaltningen gå aktivt ind i udviklingen af det pædagogiske arbejde, hvilket strider mod den professionelle autonomi. I denne forståelse bliver frisættelsesforsøget og tillidsdagsordenen koblet sammen med et mål om øget styringskapacitet.

Den anden formålsforståelse kan kobles til et den professionelle idealtipe. Helle ønsker således at øge den professionelle autonomi og mindske den eksterne (detail)styring for at give plads til innovation 'indefra' fagligheden. På samme måde kan Helle, Hanne og Marias fokus på at skabe et 'pædagogisk refleksionsrum' i en presset hverdag forstås i forlængelse af det professionelle fokus på faglighed og kaldsetik.

I et tidligere afsnit blev Hjorts kriterier for kvalitet i de professionelles arbejde præsenteret. Flere af disse kriterier går igen som ønsker til frisættelsesforsøget. Både Hanne og Maria giver udtryk for bekymring for det, som Hjort kalder service-medarbejder-scenariet, som medfører en rutinisering af arbejdet. Hjort er optaget af udviklingen af et a- og b-hold blandt professionelle. Casens empiri siger umiddelbart ikke noget om denne udvikling, men det står dog klart, at der opleves en rutinisering af arbejdet (det første kriterie for kvalitet), samt et misforhold mellem opgaver og ressourcer (det andet kriterie). Det er dette, som medarbejderne ønsker at anvende frisættelsesforsøget til at adressere i langt højere grad end ønsket om afbureaukratisering, som har været central i forvaltningens forståelse af forsøget.

For den professionelle idealtipe og NPM-kontrakt som idealtipe gælder det dog også, at de på flere måder 'åbner' sig mod hinanden i den konkrete case. På den ene side står frisættelsesforsøget i modsætning til NPM-kontrakt-paradigmets forestilling om generalisering af best practise ved at lade institutionen lave innovation omkring pædagogiske metoder med afsæt i personalet, og dermed sætter tillidsdagsordenen en dagsorden, der lægger op til lokal innovation frem for centraliseret standardisering. På den anden side kan man ikke tale om, at arbejdet med metodeudvikling i klyngen er udtryk for klassisk professionsstyring med det opstillede mål om udvikling af metoder til dokumentation af det pædagogiske arbejde, hvilket læner sig mere op ad en NPM-kontrakt end en professionel idealtipe. Nogle medarbejdere i Ø10 stiller sig kritisk overfor dette dokumentationsfokus, men kritikken slår ikke bredt igennem. Der indgås således kompromis mellem Ø10-ledelsens ønske om autonomi og BUF-ledelsens ønske om dokumentation i en koalition omkring sikring af faglig bevidsthed.

Begge de ovenfor nævnte formålsforståelser er til gengæld i modstrid med den bureaukratiske idealtipe, som tilsyneladende er fremherskende i BUF. Forvaltningen er præget af værdier om universalitet og standardisering, og modstanden mod frisættelserne kan anskues ud fra en bureaukratisk logik om ligebehandling og skepsis ved at lade nogle institutioner få større

råderum end andre. Således er den bureaukratiske idealtipe tilsyneladende dominerende, men står også mere i modsætning til frisættelsesforsøget, end de to øvrige idealtyper. Den bureaukratiske idealtipe udfordres både af det professionelle ønske om autonomi, og af NPM-kontrakt-krav om afvigelse fra standardisering og om mindre distanceret embedsrolle, som aktivt involverer sig i praksis for realisering af politiske vedtagelser.

Alt i alt kan frisættelsesforsøget forstås meget forskelligt alt efter, hvilken logik, der lægges til grund for forståelsen. Tillidsdagsordenen er fleksibel og anskues i forskellige og til tider modstridende perspektiver, hvilket resulterer i parallelle syn på arbejdets formål.

6.2 Frisættelsesforsøget og TBL

Dette afsnit diskuterer frisættelsesforsøget som kontekstualisering af TBL ud fra de samme nedslagspunkter, som blev gennemgået i afsnit 2.2: Tillid som risiko, tillid som merværdi, gennemskuede tillid, ledelsens rolle og graden af kalkulativitet.

Først dog en indledende konklusion: TBL er et stærkt omformbart koncept. På trods af, at flere udgivelser (særligt bogen "Tillid på Bundlinjen") indeholder forslag til, hvordan organisationen kan indrettes for at understøtte en gaveøkonomi, er der ingen specifikke anvisninger omkring, hvordan tillid opbygges og implementeres som ledelsesværktøj til regulering af arbejdet. Ligesom social kapital er tillid på mange måder et overordnet fænomen, mere end det er en konkret proces (Albertsen et al. 2014). Det er således temmeligt åbent, hvordan konceptet kan oversættes i en lokal kontekst, og Røvik (2007) peger på, at koncepter, som har karakter af "en abstrakt idé" med få handlingsanvisninger, kan blive genstand for radikal forvandling og lokal tilpasning i implementeringsprocessen.

Det store fortolkningsrum går i forbindelse med de forskellige forståelser af frisættelsesforsøget, som beskrevet i ovenstående afsnit. Der er mange parallelle spor i arbejdet med frisættelserne, og noget tyder således på, at konceptet ikke blot er blevet omformet i én, men i flere versioner. Med afsæt i casen må det således konkluderes, at jo højere grad af omformbarhed, des større krav stilles der til, at man prioriterer forventningsafstemning og lokal oversættelser af de overordnede principper.

I det følgende analyseres hvordan de forskellige fortolkninger i casen spiller sammen med konceptets grundlæggende principper.

6.2.1 Tillid som risiko

Formelt indebærer frisættelsesforsøget en risikovillighed: Den politiske vedtagelse lægger op til fritagelser fra regler uden på forhånd at definere resultatet herved. Alle interviewpersoner giver ligeledes udtryk for, at der på ledelsesniveau er opbakning til arbejdet med tillidsreform og frisættelsesforsøg, men det er alligevel svært at implementere risikovilligheden i praksis.

Det tager lang tid at få godkendt frisættelser, og hvor det lykkes, må der ofte udvikles nye kontrolmekanismer som erstatning. Alle aktører er således enige om, at det er svært for særligt BUF at løbe reel risiko, og at tillidsdagsordenen udfordrer den regelorienterede kultur i BUF, som læner sig op ad både en NPM-kontrakt og en bureaukratisk idealtipe.

Omvendt er der vedtaget en række frisættelser, og selvom det er forbundet med modstand, arbejder flere personer i både BUF og Ø10 – herunder forvaltningens topledelse – for realisering af vedtagelserne og afklaring af de konkrete dilemmaer, der opstår, når forskellige opgaver, ansvarsområder og hensyn skal prioriteres.

Billedet er således tvetydigt: Der er formelt vilje til at løbe risiko, og flere aktører arbejder på dette, men det må overordnet set siges at være svært at realisere ambitionen. TBL sætter en teoretisk dagsorden, der udfordrer særligt NPM-kontrakt og den klassisk bureaukratiske tænkning, men i praksis realiseres den ikke.

6.3.2 Tillid som merværdi

Der er bred enighed blandt alle interviewpersoner om, at det konkrete frisættelsesforsøg og den bredere tillidsdagsorden har til formål at generere merværdi i en tid, hvor kommunerne er underlagt snævre økonomiske rammer. Tillid er en vej til bedre kvalitet for færre midler. Det er også gennemgående blandt både interviewpersoner og i skriftlige vedtagelser, at tillidsdagsordenen sætter fokus på udnyttelse af den sociale kapital, og italesætter medarbejderne som en ressource, hvilket af flere interviewpersoner omtales som en ny praksis i modsætning til flere års fokus på offentligt ansatte som rationelt nyttemaksimerende, og også her udfordrer TBL således grundantagelser i NPM-kontrakt-tænkningen.

Omvendt er der meget forskellige forståelser af, hvordan gevinsterne realiseres: Er det ved konkrete regelafviklinger og afbureaukratisering? Er det ved, at der skabes mere rum for innovation med afsæt i de professionelle? Eller er det ved, at forvaltningen udvikler styringskapacitet til at coache og implementere i bund? Ligesom det før er konstateret i diskussionen af social kapital (se afsnit 2.2.1), er der også her væsentlig uklarhed om, hvordan gevinsterne

ved tillid egentlig bør forstås og – ikke mindst – hvilke processer og initiativer, der realiserer dem.

Som påpeget af Czarniawska indskrives koncepter i igangværende processer, så allerede opstillede mål og initiativer tilskrives forandringskonceptet (Czarniawska og Joerges 1996:39). Det samme gør sig gældende i casen, hvor forskellige overordnede mål og ønsker til forandringer forsøges realiseret med frisættelsesforsøget som værktøj: Nogle medarbejdere bruger forsøget til at få tid til at mødes og reflektere over praksis, klyngelederen bruger forsøget til at skabe sammenhæng og sammenhold på tværs af klyngens enheder, flere i BUF tænker frisættelsesforsøget sammen med igangværende udviklingsprocesser omkring styring.

6.2.3 Gennemskuende tillid

Som beskrevet er det svært reelt at udvise risikovillighed i forbindelse med frisættelsesforsøget: Når Ø10 frisættes fra bestemte kontrolmekanismer, erstattes de af andre. Dette kan imidlertid også forstås som et forsøg på at introducere mere velovervejede kontrolmekanismer, der understøtter tilliden, og dermed udtryk for en reflektiv frem for patologisk eller naiv tillid.

I casen bliver de tilpassede kontrolmekanismer – særligt tilsynsfrisættelserne – dog oplevet som udtryk for mistillid og som mere invaderende end den kontrol, de erstatter, fordi de er baseret på 'håndholdte' skøn hos kontrollanten frem for bureaukratiske procedurer. Kampmann & Thygesen (2013) beskriver intimisering som en af faldgruberne i arbejdet med TBL: Når arbejdet med at øge tilliden skjuler magtstrukturer og fremstiller organisationen i et familiært eller venskabeligt lys. De nye kontrolmekanismer opleves netop som dette: intimiserede og nærgående frem afpersonaliserede og institutionaliserede, fordi de ikke læner sig op ad faste procedurer, men skøn i den personlige relation mellem kontrollant og klyngeledelse. Derfor fremstår de – som beskrevet af Luhmann – som personlig kritik af klyngeledelsen. Dette er også relevant i forhold til BUFs mere overordnede ambition om en mere aktiv og coachende support af institutioner. Det er nemlig forventningen, at en sådan regulering vil blive oplevet som mere meningsfuld på institutionsniveau end standardiseret og bureaukratisk regulering. Casen peger på, at det ikke nødvendigvis er tilfældet, og at nye styringsværktøjer med ønske om at øge tilliden *kan* ende med at have modsat effekt.

6.2.4 Ledelsens rolle og graden af kalkulation

Tillidsreformen i KK lægger overordnet set op til en kalkulativ tilgang til tillid: Argumenterne for arbejdet med tillidsdagsordenen er, at det kan give højere produktivitet og bedre kvalitet. I

arbejdet med frisættelsesforsøget er der også fokus på konkrete effekter af forsøget, og særligt BUF ønsker synlige og dokumenterbare resultater af arbejdet. Der er således et klart fokus på konkrete resultater frem for mere overordnede mål omkring tillids-, eller relationsopbygning.

Omkring ledelsens (forstået som forvaltningen) rolle er der mere uklarhed: Ø10s klyngeledelse oplever, at forsøget medfører mere kontrol, og at de har svært ved at blive reelt frisatte. Omvendt oplever medarbejderne i Ø10, at arbejdet med pejlemærkerne giver dem et større fagligt spillerum og mere mening i deres arbejde.

Alligevel kan det ikke siges, at frisættelsesforsøget er udtryk for ændring i magtforhold for slet ikke at tale om en egentlig demokratisering. TBL kritiserer de dominerende tillidsfortællinger, men denne kritik kan også findes i specialets case. I bogen *Tilliden og Magten* skriver forfatterne eksempelvis om HRM-traditionen, at det bliver svært for medarbejderne "at være i opposition til en ledelsesform, der insisterer på at ville deres bedste og opfylde deres behov" (Raffnsøe et al. 2008:44), hvilket på mange måder stemmer overens med Helles oplevelse af, at tillidsdagsordenen og den deraf følgende 'håndholdte kontrol' i virkeligheden fører til intimisering og optrapning af kontrollen; om værdiledelse skrives, at den går for tæt på folk og dermed i "realiteten er en stærk og raffineret form for magt i det øjeblik det forsøges udøvet instrumentelt" (Raffnsøe et al. 2008:46), hvilket på mange måder aktualiseres af den stærke fortælling i casen omkring gevinster og effekter af tillid.

Generelt skriver bogens forfattere om de dominerende ledelsesfortællinger, at de fungerer som "måder, hvormed det for lederen er muligt at camouflere den magt, der effektivt udøves over for medarbejdere", som kan føre til "duetledelse, der siger et og gør noget andet" (Raffnsøe et al. 2008:48), hvilket er Ø10-klyngeledelsens oplevelse af forvaltningen. Bogens forfattere tager ydermere afstand fra forandring som projekter med start og slutdato ejet af ledelsen (Raffnsøe et al. 2008:63). I den konkrete case må det siges, at frisættelsesforsøget netop resulterer i et oppefra-og-ned-domineret projektforsøg, og Ø10, jf. tidslinjen afsnit 4.2.1.2, er netop frustrerede over, at forsøget ikke øger deres råderum og mulighed for selv at sætte dagsorden. Der er således tilsyneladende risiko for, at TBL falder i netop den grøft, som den kritiserer: at tilliden sættes på kalkuleret projektform.

7. Tillid som management?

De processer og dynamikker, som er beskrevet i dette casestudie kan naturligvis ikke hævde at være udtryk for den generelle tilstand i landets kommuner. Som det også beskrives i afsnit 3.3, kan der ikke laves statistisk generalisering på baggrund af en enkelt case, men casestudiet rejser alligevel nogle væsentlige spørgsmål ift. de aktuelle bestræbelser på at nyorientere reguleringen af arbejdet og øge tilliden i den offentlige sektor. I det følgende vil jeg diskutere disse spørgsmål og således foretage en analytisk generalisering af casestudiet i relation til den tillidsdagsorden, som fylder så meget i den offentlige sektor aktuelt.

Tillid på konceptform

Tillid er blevet et modeord, og mange hopper i disse tider med på tillidsbølgen, særligt i den offentlige sektor. Der er imidlertid nogle udfordringer forbundet med at sætte tillid på konceptform: For det første den åbenlyse, at en leder ikke kan forlange tillid, som Thygesen selv har formuleret det i en kronik i avisen Information (Thygesen 2011), men at det omvendt er en forudsætning for at udbrede ledelseskoncepter, at de i en eller anden grad sættes på formel (Kamp et al. 2005). Han kalder det "tillidens paradoks": på den ene side gør både forvaltningsaktører i casen og managementlitteraturen omkring TBL meget ud af at italesætte tillid som et ledelsesredskab, og på den anden side er der bred enighed om, at en leder ikke kan styre sig til tillid.

TBL rejser en kritik af ledelseskoncepter, der opererer med den forestilling, at man kan styre og kalkulere organisatoriske forandringer, og som følge heraf er der kun opstillet få og diffuse handlingsanvisninger til, hvordan der kan arbejdes systematisk med tillid. Resultatet er, at TBL bliver et diffust og formbart koncept, og dette casestudie peger på, at det stiller høje krav til 'oversætterne' af konceptet, ikke mindst i en kontekst hvor forskellige aktører forsøger at lægge egne tolkninger ned over konceptet. Der er således risiko for, at tillid bliver genstand for så mange forskellige læsninger, at det mister en samlet mening.

Tillid ad parallelle spor

Et hovedargument for at introducere tillid hos bl.a. Luhmann og Thygesen er, at verden er for kompleks til, at den lader sig regulere på kalkuleret vis. I stedet må tilliden introduceres som et vovestykke; et valg for at reducere kompleksiteten. Dette udgangspunkt udfordres, når til-

lid introduceres i debatten om styring af den offentlige sektor. I casen bliver tillid koblet sammen med en dagsorden om øget styringskapacitet. Således bliver TBL netop anvendt i et forsøg på at fremme for en ny styringsdagsorden, hvor der tales om en styring, som "kræver mere dialog end regler", og hvor forvaltning og ledelse tager en mere udviklingsorienteret ledelsesrolle. Røvik (2007) mener, at der siden årtusindeskiftet har været tendens til centralisering og rehierarkisering af organisationer, og at HR-området i den forbindelse går fra at være en social funktion, til at være en strategisk funktion med det mål at "realisere organisationens overordnede målsætninger" (Røvik 2007:153); således skal HR-ansatte være "langt mere optagede af organisationens konkurrencekraft end af de ansattes komfort" (Røvik 2007:155). Caseundersøgelsen peger netop på, at tillid sættes ind i en styringskontekst, og spørgsmålet er, hvad der sker, når tillid bliver et strategisk styringsredskab: hvordan spiller det sammen med TBL's afvisning af kalkulation? Og hvordan opleves det af medarbejdere med andre forventninger til TBL? Mistillid risikerer at blive en utilsigtet konsekvens af forsøg på at styre sig til tillid.

Dér, hvor frisættelsesforsøget opleves mest entydigt som en succes, er blandt medarbejderne i Ø10, som har fået koblet frisættelsesforsøget til deres daglige arbejde. Til gengæld er det ikke lykket at lave en stærk kobling mellem dette og så frisættelsesforsøgets mere overordnede mål. Tillidsdagsordenen indeholder altså ikke automatisk en kobling til det, der opleves som arbejdets kerne for medarbejderne. I casen oplever medarbejderne ikke, at deres primære daglige udfordring er store mængder papirarbejde, hvilket ellers er en gængs forestilling om arbejdet i den offentlige sektor. Det er også denne forestilling, som frisættelsesforsøgene overordnet er indskrevet i, og det oprindelige forslag havde netop til formål at "erstatte unødvendig kontrol og dokumentation med faglighed og tillid til, at medarbejderne selv fagligt kan vurdere og prioritere indsatsen i det daglige arbejde" (SF 2013). Her rammer frisættelsesforsøget forbi det, som medarbejderne oplever som hovedproblem, og det er formentlig en af forklaringerne på, at frisættelsesforsøget løber i parallelle spor i den forstand, at medarbejderne søger at anvende det som svar på deres daglige udfordringer, mens den øvrige organisation søger at anvende det som ovenfor beskrevet. Dette viser, at ledelsens opfattelse af, hvordan der sættes fokus på arbejdets kerne kan være ganske anderledes end medarbejdernes. Der er således en udfordring omkring, hvordan der gives plads til, at medarbejderne kan være

(med)definerende, hvis tillidsdagsordenen skal opleves som meningsfuld, frem for endnu en løsrevet "projekt-ø" (Hagedorn-Rasmussen 2014:22).

Caseundersøgelsen peger under alle omstændigheder på, at 'tillid' rejser forskellige forventninger og kan anvendes til forskellige formål. I forlængelse heraf er spørgsmålet, om tankerne omkring TBL i tilstrækkelig grad anerkender interessekonflikter: Den offentlige sektor er præget af modsatrettede hensyn og interesser, som alle er legitime. Tillidsdagsordenen italesættes ofte som 'win-win', men det er ikke altid tilfældet, for hvad der kan opleves som tillid ét sted, kan opleves som mistillid et andet, og øget råderum til nogle giver mindre råderum til andre.

8. Konklusion

Specialet har undersøgt kontekstualiseringen af teorien om tillidsbaseret ledelse i forbindelse med frisættelsesforsøg i KK og viser, at arbejdet med frisættelsesforsøget bærer præg, at der ikke er lavet en fælles lokal oversættelse i form af en fælles forståelse af formålet for frisættelsesforsøgene. Konsekvensen er, at arbejdet med frisættelsesforsøget foregår ad parallelle spor. Nogle gange er der sammenstød mellem disse spor, hvilket særligt mærkes hos koordinаторerne mellem de forskellige aktører, men i det daglige løber arbejdet fredeligt i forskellige retninger.

De parallelle spor i arbejdet bliver endnu tydeligere, når de sættes i relation til klassiske idealtyper for arbejdet i den offentlige sektor: I et professionelt perspektiv kan frisættelsesforsøget forstås som en vej til at øge autonomien, samt modvirke tendenser til rutinisering af arbejdet; i et bureaukratisk perspektiv kan frisættelsesforsøget forstås som et krav om ændringer i regelstyringen; i et NPM-kontrakt-perspektiv kan frisættelsesforsøget blive et nyt værktøj for bedre implementering af politiske strategier. Tillidsdagsordenen er således fleksibel, og det konkrete frisættelsesforsøg er ydermere løst beskrevet, hvad der har gjort det vanskeligt at definere en 'kerne' i forsøget.

Vendes blikket mod TBL som ledelseskoncept, viser casen også, at det har været vanskeligt at realisere de grundlæggende præmisser. Særligt har det været svært for forvaltningen, BUF, at løbe reel risiko, og TBL har vist sig at være størst udfordring for forvaltningen, som i udgangspunktet er orienteret mod regler og standardisering. Særligt den frisatte daginstitutionsklynge føler ikke, at de reelt sættes fri, men at den suspendede regulering opretholdes i ny indpakning.

Til gengæld er forståelse af tillid som merværdi udbredt. Aktørerne tager aktivt afstand fra 'tillid for tillidens skyld', men forstår tillid mere kalkulativt som en vej til bedre kvalitet i en tid med færre ressourcer. Ikke desto mindre er denne enighed overfladisk, for der er mange forståelser af, hvordan merværdien realiseres, og ikke mindst hvad der er hovedforhindringerne herfor. Forslagets oprindeligt forståelsesramme er, at bureaukrati og papirarbejde skal afskaffes til fordel for faglige beslutninger. Flere aktører deler imidlertid ikke denne opfattelse: Det pædagogiske personale oplever ikke papirarbejdet som den primære forhindring, men

derimod omlægninger og besparelser ifm. skolereformen, som har vanskeliggjort muligheden for faglig refleksion samt reel barn-voksen-kontakt. I forvaltningen arbejdes aktuelt på at øge den reelle implementeringskapacitet, samt at få et tættere forhold til praksis. Således sættes frisættelsesforsøget ind i forskellige kontekster og har derfor ikke markante effekter ift. den oprindelige målsætning, nemlig afbureaukratisering.

Som et af elementerne i frisættelsesforsøget, arbejdes med udvikling af kontrolformer, som ikke opleves som forhindring i medarbejdernes hverdag. Dette er i forlængelse af TBL-forestillingen om kontrol brugt med omtanke og refleksiv tillid, men i den konkrete case ender kontrollen med at blive oplevet som mistillid, fordi den personaliseres. Mistillid ender flere gange med at være en utilsigtet effekt af arbejdet med forsøget.

Den lokale kontekstualisering af TBL rejser en række spørgsmål omkring konceptet. Først og fremmest står det klart, at TBL er et stærkt omformbart koncept, som risikerer at gennemgå en radikal forvandling i den lokale implementering. Det giver på den ene side mulighed for at lave tilpasning til lokale forhold, men stiller på den anden side høje krav til den lokale oversættelse. Ikke mindst, fordi TBL er et konsensusorienteret koncept, som lægger op til en win-win-forståelse af organisationens udvikling, men i realiteten giver den høje grad af omformbarhed stort rum for, at forskellige aktører kan udlægge konceptet i eget billede.

Ydermere er der risiko for, at TBL mister en fælles betydning. Caseundersøgelsen rejser spørgsmål om, hvorvidt der er grænser for, hvad tillid kan anvendes til: Kan tillid være et ledelsesværktøj? Et styringsværktøj? Der er således risiko for, at 'tillid' bliver projektificeret, og caseundersøgelsen peger i den forbindelse på, at forsøg på at arbejde med tillid ikke nødvendigvis inddrager et medarbejder-perspektiv, og ej heller nødvendigvis fører til demokratisering, hvis ikke det opstilles som mål i processen.

Alt i alt er tillidsdagsordenen dilemmafyldt og kontingent. En introduktion af tillidsrelaterede projekter indeholder ingen garanti for en særlig udviklingsretning – ikke en gang garanti for, at tilliden øges. Tværtimod kan mistillid være en utilsigtet effekt af forsøg på at introducere tillid i en ledessammenhæng. Specialet konkluderer således, at TBL ikke per se øger tilliden, ændrer magtforhold eller lægger op til en 'bottom-up'-proces, men at resultatet derimod er stærkt afhængigt af den lokale implementering.

Litteraturliste

Akademiet for Tillidsbaseret Ledelse. 2009a. "<http://www.tillidsakademiet.dk/?id=301095>." Hentet 26/3 2015 (<http://www.tillidsakademiet.dk/?id=301095>).

Akademiet for Tillidsbaseret Ledelse. 2009b. "[Http://www.tillidsakademiet.dk/omakademiet](http://www.tillidsakademiet.dk/omakademiet)." Hentet 26/3, 2015 (<http://www.tillidsakademiet.dk/omakademiet>).

Albertsen, Karen, Inger-Marie Wiegman, og Hans Jørgen Limborg. 2014. "Virksomhedens sociale kapital og relationelle koordinering – hvordan hænger det sammen?" *Tidsskrift for Arbejdsliv* 16(4).

Andersen, Lotte Bøgh, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen, og Jacob Torfing. 2012. *En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar - Et debatoplæg om en ny dansk forvaltningspolitik (lang version)*. Hentet (http://www.forvaltningspolitik.dk/files/manager/documents/debatoplæg_lang_version.pdf).

Bezes, Philippe et al. 2012. "New Public Management and Professionals in the Public Sector. What New Patterns beyond Opposition?" *Sociologie du Travail* 54(SUPPL. 1):e1–52.

Boston, Jonathan. 2011. "Basic NPM Ideas and Their Development." Pp. 17–32 i *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Per Laegreid og Tom Christensen (red.). Ashgate Publishing Ltd.

Børne- og Ungdomsforvaltningen. 2006a. "Bilag til BUU-møde d. 25/10/2006: Notat om forandringsprogram i BUF." Hentet 29/4 2015 ([https://subsite.kk.dk/eDoc/Boerne- og Ungdomsudvalget/25-10-2006 15.00.00/Dagsorden/18-10-2006 14.03.23/Bilag 1 Notat Forandringsprogram i BUF.pdf](https://subsite.kk.dk/eDoc/Boerne-ogUngdomsudvalget/25-10-2006%2015.00.00/Dagsorden/18-10-2006%2014.03.23/Bilag%201%20Notat%20Forandringsprogram%20i%20BUF.pdf)).

Børne- og Ungdomsforvaltningen. 2006b. "Redegørelse for økonomistyringen i den tidligere Uddannelses- Og Ungdomsforvaltning." Hentet 29/4 2015 ([https://subsite.kk.dk/eDoc/Boerne- og Ungdomsudvalget/20-12-2006 15.00.00/Dagsorden/19-12-2006 19.16.34/Bilag 1 sagsfremstilling om økonomistyring i UUF.pdf](https://subsite.kk.dk/eDoc/Boerne-ogUngdomsudvalget/20-12-2006%2015.00.00/Dagsorden/19-12-2006%2019.16.34/Bilag%201%20sagsfremstilling%20om%20økonomistyring%20i%20UUF.pdf)).

Børne- og Ungdomsforvaltningen. 2010. "Indstilling til BUU-møde 1/9/2010: Klyngestruktur på institutionsområdet (2010-125300)." Hentet 29/4 2015 (<http://subsite.kk.dk/~media/956429A732944F3AA52FC4EA7948A0C2.ashx>).

Børne- og Ungdomsforvaltningen. 2014a. "Bilag til BUU-møde 5/11/2014: Orientering om ny organisationsstruktur i BUF." Hentet 30/4 2015 (<http://subsite.kk.dk/~media/956429A732944F3AA52FC4EA7948A0C2.ashx>).

Børne- og Ungdomsforvaltningen. 2014b. "Indstilling til BUU-møde 5/5: Forsøg med fri-institution og fri-klynger." Hentet 22/9 2014 (<http://subsite.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/Moedemateriale/Boerne->

OgUngdomsudvalget/05-05-2014/29be1c4c-6180-4315-bdc1-121b32808be2/13ef476b-ad88-4c2e-b97f-d0e07786ab30.aspx).

Czarniawska, Barbara, og Bernward Joerges. 1996. "Travel of Ideas." Pp. 13–47 i *Translating Organizational Change*, Barbara Czarniawska og Guje Sevón (red.). Walter de Gruyter.

Czarniawska, Barbara, og Guje Sevón. 1996. "Introduction." Pp. 1–13 in *Translating Organizational Change*, Barbara Czarniawska og Guje Sevón (red.). Walter de Gruyter.

Daginstitutionsklynge Ø10. 2014. "<http://www.oe10.kk.dk/>."

Dahl, Hanne Marlene, og Bente Rasmussen. 2012. "Paradoxes of Elderly Care: The Nordic Model." Pp. 29–49 i *Elderly Care in Transition: Management, Meaning and Identity at Work. A Scandinavian Perspective.*, Anette Kamp; og Helge Hviid (red.). Copenhagen Business School Press.

Flyvbjerg, Bent. 1991. *Rationalitet og Magt, Bind 1: Det konkrete videnskab*. Akademisk Forlag.

Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making Social Science Matter*. Cambridge University Press.

Flyvbjerg, Bent. 2006a. "Five Misunderstandings About Case-Study Research." *Qualitative Inquiry* 12:219–45.

Flyvbjerg, Bent. 2006b. "Making Organization Research Matter: Power, Values and Phronesis." Pp. 370–87 i *The Sage Handbook of Organization Studies*, Stewart Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B Lawrence, og Walter R. Nord (red.). London: Sage Publications.

Frederiksen, Morten. 2014. "Calculativeness and Trust: A View from Phenomenology." *Journal of Trust Research* 4(1):34–43.

Freidson, Elliot. 2001. *Professionalism: The Third Logic*. Polity Press.

Du Gay, Paul. 2007. *Hyldest til Bureaukratiet*. Hans Reitzels Forlag.

Hagedorn-Rasmussen, Peter. 2014. "Social capitals renæssance i en arbejdslivskontekst – Jagten på guldorn og diamanter mellem meningsskabelse og forførelse?" *Tidsskrift for Arbejdsliv* 16(4).

Handberg, Kristian. 2014. "Powerpoint-Præsentation: Tillidsdagsordenen i Københavns Kommune.u

Hasle, Peter, og Niels Møller. 2005. "Fra en konfliktkultur til udvikling i fællesskab. Social kapital i danske slagterier." *Tidsskrift for Arbejdsliv* 7(3):71–86.

Hasle, Peter, Eva Thoft, og Kristian Gylling Olesen. 2010. *Ledelse med social kapital*. L&R Business.

Hjort, Katrin. 2005. *Professionaliseringen i den offentlige sektor*. Roskilde Universitetsforlag.

- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69(1):3–19.
- Jagd, S. 2008. "Tillidsbaseret Ledelse: En ny udfordring for ledere?" *Ledelse & Erhvervsøkonomi* 7–21.
- Justesen, Lise, og Nanna Mik-Meyer. 2010. *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier*. Hans Reitzel.
- Kamp, Annette, og Peter Hagedorn-Rasmussen. 2004. "Mangfoldighed på danske arbejdspladser – byrde eller styrke?" *Tidsskrift for Arbejdsliv* 6(2):6–23.
- Kamp, Annette, Peter Hasle, og Pernille Tanggaard Andersen. 2014. "Revitalisering af socioteknikken – social kapital, samarbejde og sociale relationer." *Tidsskrift for Arbejdsliv* 16(4).
- Kamp, Annette, Christian Koch, Henrik Buhl, og Peter Hagedorn-Rasmussen. 2005. *Forandringsledelse - med koncepter som ledestjerne*. Nyt Teknisk Forlag.
- Kampmann, No Emil Sjöberg, og Niels Thygesen. 2013. *Tillid på bundlinjen*. Gyldendal Business.
- Klausen, Kurt Klaudi. 2001. *Skulle det være noget særligt? - Organisation og ledelse i det offentlige*. Børsens Forlag.
- Kvale, Steinar, og Svend Brinkmann. 2009. *InterView*. Hans Reitzels Forlag.
- Københavns Kommune. 2015a. "<http://www.kk.dk/artikel/omr%C3%A5der>." Hentet 30/42015 (<http://www.kk.dk/artikel/omr%C3%A5der>).
- Københavns Kommune. 2015b. "[Http://www.kk.dk/indhold/politiske-Udvalg](http://www.kk.dk/indhold/politiske-Udvalg)." Hentet 30/4 2015 (<http://www.kk.dk/indhold/politiske-udvalg>).
- Københavns Kommune. 2015c. "[Www.kk.dk/buf](http://www.kk.dk/buf)."
- Lerborg, Leon. 2013. *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundet.
- Luhmann, Niklas. 1999. *Tillid*. Hans Reitzels Forlag.
- magasinet Offentlig Ledelse. 2015. *De offentlige ledere og tillidsaftalen - barrierer og drivkræfter*.
- Möllering, Guido. 2014. "Trust, Calculativeness, and Relationships: A Special Issue 20 Years after Williamson's Warning." *Journal of Trust Research* 4(1):1–21.
- Olesen, Kristian Gylling, Eva Thoft, Peter Hasle, og Tage Søndergård Kristensen. 2008. *Virksomhedens sociale kapital - Hvidbog*. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.
- Powell, Walter W., og Paul J. DiMaggio. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48(2):147–60.

- Pædagogisk Kvalitetsudvalg. 2012. "Pejlemærker for pædagogisk kvalitet." RetrHentet 1/9 2014 (<http://ipaper.ipapercms.dk/KKBUF/PaedagogiskFaglighed/AnbefalingerPdagogiskKvalitet/sudvalg/?Page=3>).
- Raffnsøe, Sverre, Steen Vallentin, og Niels Thygesen. 2008. *Tilliden og magten - om at lede og skabe værdi gennem tillid*. Børsens Forlag.
- Regeringen. 2011. "Regeringsgrundlag: Et Danmark, der står sammen." Hentet 8/5 2015 (http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf).
- Regeringen et al. 2013. "Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering." Hentet 4/2 2015 (http://modernisering.nu/media/603433/principper_for_samarbejde_mellem_parter_p_det_offentlige_arbejdsmarked_om_modernisering.pdf).
- Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- SF. 2013. "Medlemsforslag i Københavns Borgerrepræsentation: Sæt institutionerne fri." Hentet 14/5 2014 (<http://subsite.kk.dk/~media/6C010AB2FBC643BD9354817A6A59BFFA.ashx>).
- Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. 2015. "Kortlægning af 'Rammer der strammer.'" Bilag sendt pr. mail d. 20/3 2015 til deltagere i statusmøde vedrørende frisættelsesforsøg
- Thygesen, Niels. 2011. "Man kan ikke styre sig til tillid." *Information*, 19/9 2011 p. 18.
- Westerby, Nanna. 2014. *Fra forvaltning til frontlinje - et casestudie af tillidsreform i Københavns Kommune*.
- Williamson, Oliver E. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations." *Journal of Law and Economics* 22(2):233-61.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research: Design and Methods, Applied Social Research Methods Series Vol. 5*. Second. Sage Publications.