

Tillidsreform i Københavns Kommune

Den svære balancegang mellem kontrol og tillid på beskæftigelsesområdet

- Foreløbige tiltag, fremadrettede visioner, barrierer og muligheder



Speciale

Forvaltning (Scient. Adm.)

Institut for Samfund og Globalisering

Roskilde Universitet

Studerende: Emil Rønnow Sørensen

Vejleder: Peter Triantafillou

Abstract:

This master thesis is a contribution to the research within the field of trust-based management reform in public sector organizations. Trust-based management is currently on the agenda in the public sector in Denmark as a result of the need for general efficiency improvements. Key stakeholders in and around the public sector argue for a more trust-based management agenda and a number of municipalities have introduced trust-based management as a central management tool. Most recently the Municipality of Copenhagen has decided to implement a trust-based management reform in the administration due to the economical, theoretical, structural and political pressure on the municipality. The reform has already been implemented in the Department of Culture and Leisure and the next step will be the implementation in the other six departments of the municipality.

The thesis treats the barriers and possibilities to efficiency improve the governing of the Employment and Integration Department in the municipality of Copenhagen by implementing a trust-based management reform and is structured in three analyses treating respectively the preliminary steps and forward-looking visions, barriers and possibilities. The theoretical basis of the thesis is the trust-based management theory, which is used as theoretical foundation for the analysis. The empirical basis of the thesis is primarily ten qualitative research interviews that have been conducted with a number of key managers and front line employees in the Employment and Integration Department in the Municipality of Copenhagen.

The results from the three analysis shows that trust-based management still is in a very preliminary state and that it will take strong political and administrative will to implement a trust-based management reform in the Employment and Integration Department due to the current control-based management culture. Furthermore the second analysis concludes that there are a number of concrete barriers to efficiency improve by implementing a trust-based management reform, which are the institutional path-dependency, the risk of economic un-governability, the unclear operationalization strategy of trust-based management, the interest conflicts in and around the Department of Employment and Integration and the current process-based legislation. The third analysis concludes that there are a number of possibilities to efficiency improve by implementing a trust-based management reform, which are the possible improvements of the control-based management-system, the zero-error culture, the high transaction costs, the employee-motivation, hierarchical micromanagement and core values.

On the basis of the key findings of the master thesis I conclude that the Department of Employment and Integration in the Municipality of Copenhagen can efficiency improve the governing of the department by implementing a trust-based management reform.

Indholdsfortegnelse

Indledning	4
Problemformulering og arbejdsspørgsmål	11
Analysedesign	12
Valg af teori	14
Tillidsbaseret styringsteori	17
Kritik af tillidsbaseret styringsteori	25
Teoretisk afgrænsning	28
Metodiske overvejelser og valg af empiri	30
<i>Valg af genstandsfelt</i>	30
<i>Valg af empiri</i>	31
<i>Primær empiri</i>	33
<i>Sekundær empiri</i>	36
<i>Metodisk og empirisk afgrænsning</i>	38
Analyse 1: Foreløbige tiltag og fremadrettede visioner	39
<i>Foreløbige tiltag med henblik på gennemførelsen af tillidsreformen i BIF</i>	40
<i>Fremadrettede visioner for effektivisering af styringsstrukturen i BIF</i>	42
<i>Konklusion</i>	45
Analyse 2: barrierer for tillidsbaseret styring	46
<i>Sporafhængighed</i>	47
<i>Økonomisk ustyrlighed</i>	48
<i>Uklar operationaliseringsstrategi</i>	49
<i>Interessekonflikter</i>	50
<i>Lovgivning</i>	51
<i>Konklusion</i>	53
Analyse 3: Muligheder for tillidsbaseret styring	54
<i>Mistillidsskabende kontrolregime</i>	55
<i>Nulfejlskultur</i>	57
<i>Høje transaktionsomkostninger</i>	59
<i>Medarbejdermotivation</i>	60
<i>Hierarkisk detailstyring</i>	62
<i>Værdigrundlag</i>	64
<i>Konklusion</i>	66
Samlet konklusion	67
Litteraturliste	76
Interviewliste	80
Bilag 1: Fra offentlig administration til New Public Management	81
Bilag 2: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens opbygning	83
Bilag 3: Lederinterviewguide	84
Bilag 4: Medarbejderinterviewguide	86
Bilag 5: Pilotundersøgelse af tilliden i Københavns Kommune	88
Bilag 6: Kvalitative interviews (Vedlagt som lydfiler)	89

Indledning

Den offentlige sektor er under pres i disse år. Økonomien er præget af finanskrisen, der er stigende forventninger til den offentlige sektor fra borgerne, andelen af ældre er stigende og den økonomiske globalisering nødvendiggør løbende effektiviseringer for at styrke vores konkurrencekraft og fremtidssikre vores velfærdssamfund (Torfing, m.fl., 2012).

Specielt kommunerne, der er de primære producenter af velfærdsydelser, er pressede i disse år, da der skal leveres mere velfærd for de samme eller sågar færre ressourcer. Samtidig er de nuværende styringsrelationer præget af datakontrol, nulfejlskultur og topstyring, som kan være svært forenelig med en mere innovativ opgavevaretagelse. En nyligt offentliggjort undersøgelse fra analyseinstituttet Gallup, hvor over 1.200 offentligt ansatte er blevet adspurgt om deres arbejde, viser, at de offentligt ansatte rent faktisk føler, at kontrollen af dem stiger, at de har mindre indflydelse på deres eget arbejde end tidligere, og at de kunne bidrage med mere, hvis de i højere grad blev taget med på råd (Bang Schmidt, 2012).

Gallups undersøgelse kan ses som et udtryk for at kontrol- og måleregimer gennem årene har skabt et stadig større bureaukrati i den offentlige sektor, og den nyeste forskning peger nu på, at dokumentationskravene kan have udviklet sig til en demotiverende faktor for de offentligt ansatte (Holm Petersen, 2012; Thygesen, 2012).

Styringen i kommunerne bliver løbende mere kompleks og mange af de største udfordringer kan betegnes som såkaldte ”wicked problems” med ukendte løsninger, hvilket nødvendiggør en mere innovativ styringsdagsorden (Conklin, 2005). En af metoderne til at opnå øget innovation i kommunerne kan være mere tillid i styringsrelationerne, da en innovativ styringskultur indebærer usikkerhed og accept af løbende fodfejl, hvilket skaber behov for mere tillidsbaseret styring (Torfing, 2012). Hvis kommunerne skal lykkes med at blive mere innovative, skal man være parat til at se på, hvorvidt den nuværende styringskultur er understøttende og tillidsskabende, eller om der skal gøres plads til en mere tillidsbaseret styringsdagsorden, der tilstræber innovation, læring og lokal tilpasning frem for procesmålinger, nulfejlskultur og detailstyring (Covey, 2006).

En mere tillidsbaseret styringskultur skal dog ikke ses som et ønske om, at man skal helt væk fra datakontrol og benchmarking i kommunerne. Den mest nødvendige, effektive og understøttende datakontrol skal bevares og udvikles, så den bliver endnu bedre, end den er i dag. Intentionerne med datakontrol er at sikre et grundlag for en overordnet styring af de offentlige budgetter, og denne økonomiske kontrol er en afgørende del af den løbende effektivisering af den offentlige sektor (Triantafillou, 2006). Problemet med datakontrol opstår, når man kontrollerer og måler for kontrollens egen skyld og ikke løbende overvejer, hvorvidt

kontrollen er nødvendig eller ej. Hvis standardiseret kontrol og benchmarking tager overhånd, så viser forskningen os, at medarbejdernes motivation samt innovationskapacitet falder (Holm Pedersen, 2012). Derfor er det vigtigt at få øjnene op for, at mere kontrol ikke nødvendigvis altid er lig med bedre kontrol, og at vi skal turde tænke i andre løsninger i den offentlige sektor. I et styringsteoretisk perspektiv kan den nuværende udvikling beskrives som en overgang fra New Public Managements (NPM) kontrolbaserede styringsparadigme (Hood, 1991; Se: Bilag 1) mod New Public Governances (NPG) styringsparadigme, hvor nye værktøjer såsom netværksstyring, innovation og tillid tilføjes til den styringstekniske værktøjskasse (Osborne, 2009).

Lige nu er der blandt flere væsentlige aktører en historisk konsensus om behovet for at introducere mere tillid i styringsrelationerne og velfærdsproduktionen i den offentlige sektor. Fagforeninger, kommunalpolitikere, kommunaldirektører, forvaltningsforskere og ledende ministre argumenterer for afbureaukratiseringer, regelforenklinger samt mere tillid til medarbejderne i den offentlige sektor, og derfor er tillidsreform kommet på dagsordenen (Løvgren, Mette, 2012; Jensen, Frank, 2012; Haurum, 2012; Danske Kommuner, 2010; Torfing, m.fl., 2012; Vestager, 2012). Der er dog stadig kritiske røster blandt fremtrædende offentlige aktører, da centrale magthavende organisationer med Finansministeriet og KL i spidsen frygter, at mindre datakontrol og mere tillidsbaseret styring i den offentlige sektor kan besværliggøre den centrale økonomistyring af de i forvejen svært styrede kommunale budgetter, hvilket foreløbigt har betydet, at Regeringen endnu ikke lanceret sin proklamerede tillidsreform (Regeringsgrundlaget, 2011).

Tillidsbaseret styring i den offentlige sektor i Danmark er på et indledende stadie, og til trods for den statslige tøven er flere kommunale forvaltninger begyndt at introducere tillidsbaserede styringsredskaber med henblik på afbureaukratisering og effektivisering (Løvgren, 2012; Houmark Andersen, 2012). I Gentofte Kommune nord for København har man gennem flere år forsøgt at introducere tillid som et gennemgribende paradigme i kommunens organisationskultur. For ledelsen i Gentofte Kommune handler tillidsbaseret styring om at skabe merværdi. Den energi og tid, der bruges på bureaukrati, møder og kontrol, er kostbar, så der skal være en god grund til at bruge tiden på det. På mange måder handler styringstilgangen i Gentofte Kommune om sund fornuft, hvor man vender og drejer årsagerne til de enkelte handlinger, og dropper det, som ikke bidrager konstruktivt til at forbedre kerneydelsen (Gentofte Kommune, 2004). Denne mere resultatorienterede tilgang gør, ifølge kommunaldirektør i Gentofte Kommune Jan Nielsen, at beslutningerne bliver taget langt hurtigere end tidligere. Derfor er der også økonomiske fordele ved tillid. Hvor man før havde en ufleksibel og ruti-

nepræget forvaltning, har man nu udviklet samarbejdsorienterede arbejdsgrupper med både medarbejder- og ledelsesrepræsentanter, der sikrer en mere konstruktiv, målrettet og tillidsbaseret opgaveløsning. En af de afgørende forandringer efter indførelsen af den nye styringsstruktur er medarbejdernes indflydelse og taletid, idet forvaltningen har oprettet et nyt udvalg, hvor medarbejderne inddrages i formuleringen af de strategiske mål. Det såkaldte HovedMED-udvalg i Gentofte Kommune har til formål at give medarbejderrepræsentanter og ledelse en mulighed for at diskutere sager strategisk i et fortroligt forum, hvor man ærligt og reelt kan komme med sine input. Udvalget skaber en indbyrdes og gensidig forståelse, og på den måde har tillidsbaseret styring skabt en fortrolighed, der har øget fleksibiliteten og har været med til at fremme innovation i opgaveløsningen i Gentofte (Løvgren, 2012).

I Roskilde Kommune arbejder man ligeledes aktivt med at indføre et mere tillidsbaseret styringsparadigme på daginstitutionsområdet under mantraet: "*Central styring – decentral ledelse*" (Danske Kommuner, 2010). I Roskilde har en af de afgørende faktorer i forbindelse med indførelsen af en mere tillidsbaseret struktur på daginstitutionsområdet været, at alle har forståelse for den bane, der kan spilles inden for. Rammevilkårene skal være tydelige, så det kan lade sig gøre at lede decentralt. De enkelte ledere skal forstå og acceptere den organisatoriske ramme, kultur og fortælling, og tillidsbaseret styring stiller således store krav til de decentrale ledere i kommunen (Børsen Executive, 2010).

På beskæftigelsesområdet har flere kommuner også forsøgt at indføre mere tillidsbaseret styring på det seneste. I Vejle og Gladsaxe kommuner, der begge er en del af frikommuneforsøget, har man fået dispensation til at omgå en række af de ellers gældende regler for dokumentation og rettidighed på beskæftigelsesområdet, med henblik på at styre beskæftigelsesindsatsen mere tillidsbaseret. Normalt bruger beskæftigelseskonsulenterne i Vejle og Gladsaxe op mod 3/4 af deres tid på dokumentation og rettidighed, hvilket betyder begrænset tid til at tilpasse beskæftigelsesindsatsen til den enkelte ledige. Ved at slippe for de mange bureaukratiske krav til dokumentation og rettidighed frigives der ressourcer, som gør det muligt at lave en bedre lokal indsats, mener arbejdsmarkedscheferne i Vejle og Gladsaxe Kommune. I Vejle Kommune regner man med at afbureaukratiseringen kan frigøre tid svarende til mellem 35 og 50 fuldtidsstillinger, som så i stedet kan bruges på at hjælpe de ledige i arbejde. Målet er at medarbejderne i stedet for at bruge 3/4 af deres tid på dokumentation og rettidighed, som de gør i dag, skal ned på at bruge 1/4 i fremtiden. For at begrænse det omfattende bureaukrati, der er forbundet med dokumentation og rettidighed, er man også nødt til at have mere tillid til de ledige ved at acceptere møder over telefon eller mail, hvilket man i øjeblikket forsøger sig med i flere frikommuner (Houmark Andersen, 2012).

Frikommuneforsøget omfatter i alt 9 kommuner, og fælles for dem alle er, at de især har ansøgt staten om at blive fritaget for en del af dokumentationen og rettidighedskravene på beskæftigelsesområdet, da kommunerne ønsker bedre muligheder for en mere fleksibel beskæftigelsesindsats. Ifølge jobcentercheferne i Gladsaxe og Vejle har nogle ledige brug for mange samtaler og løbende hjælp for at blive jobklare, mens andre er mere eller mindre selvkørende og derfor ikke har behov for samme form for hjælp. I de to frikommuner vil man derfor have mindre fokus på de selvhjulpne ledige og i stedet bruge energien på at opkvalificere de ledige, der virkelig har behovet. For at levere en mere individuelt tilpasset indsats skal de enkelte sagsbehandlere også have mere tillid under ansvar, hvilket stiller øgede krav til både medarbejdere og ledere for at finde balancen mellem individuel tilpasning, borgernes retssikkerhed samt overholdelse af den gældende lovgivning (Houmark Andersen, 2012).

I Københavns Kommune (KK) har Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF), som den eneste af de syv forvaltninger, indført mere tillidsbaserede ledelsesstrukturer allerede for flere år siden med et erklæret mål om: *"bedre ydelser til borgerne for de samme penge"* (KFF, 2012). Tillidsdagsordenen har gjort, at der er kommet mere fokus på udvikling, lokal tilpasning og forankring, mere for pengene og en robust drift. Målet i forvaltningen har været at udvikle KFF fra en regelbundet virksomhed til en værdistyrede organisation baseret på tillid.

For at sikre mere tillidsbaseret styring har KFF lavet en regel om, at hvis man ikke kan forklare eller berettige en regel, så bliver den fjernet ved det periodevise regeleftersyn, da dokumentation er ikke anses som interessant, hvis der ikke handles på baggrund af den. Tillidsparadigmet stiller store krav til lederne i KFF, da de skal leve op til tilliden, men den øgede tillid og autonomi må ikke betyde, at de enkelte institutionsledere eller fagprofessionelle bliver bange for at lave fejl, for så får man jo ikke den ønskede innovation. I KFF har man derfor indført bonusser til ledere, der tør påpege egne fejl, da det afgørende ikke er fejlene, men hvordan man håndterer dem og lærer af dem (Haurum, 2012).

De foreløbige erfaringer med tillidsbaseret styring fra KFF er gode set i et overordnet styringsperspektiv. Sygefraværet er faldet, der er indført LEAN-ledelse og de månedlige rapporter er afskaffet, hvilket har været en stor økonomisk besparelse for forvaltningen (Carsten Haurum, i; Reiermann, 2012). Erfaringerne fra KFF viser dog også, at medarbejderrepræsentanterne gerne så, at medarbejderne involveres mere i tillidsprocessen, da det ikke er nok, at tillidsreformen kun handler om ledelse, men at reformen skal være en synlig og bærende værdi for alle i forvaltningen. Forvaltningen har således fortsat en udfordring i forhold til at få tillidsreformen ud til alle medarbejderne (Pernille Drost, i; Reiermann, 2012).

Blandt andet med udgangspunkt i erfaringerne fra KFF har Borgerrepræsentationen i KK vedtaget, at der skal gennemføres en tillidsreform i alle de 7 kommunale forvaltninger. Udover de positive erfaringer fra KFF synes især fire forhold at have haft betydning for, at tillidsreformen er kommet på dagsordenen i KK (Københavns Kommune, 2012).

Et af de stærkeste argumenter for at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform i KK er det økonomiske behov for besparelser og effektiviseringer i kommunen. KK oplever i disse år en massiv befolkningstilvækst, sparekrav samt komplekse problemstillinger, der tilsammen skaber et massivt pres på kommunen for at effektivisere gennem nytænkning (Københavns Kommune, 2010). Samtidig er KK en gennemreguleret og komplekst opbygget kommune med et hav af særregler og lokalaftaler, hvilket ifølge kommunen selv giver potentiale for afbureaukratisering med henblik på effektiviseringer (Økonomiforvaltningen, 2012). De økonomiske realiteter har således skabt behov for at tænke innovativt for at effektivisere, og her er tillid kommet ind som den nye styringstilgang, der kan være med til at forene styringsmæssige effektiviseringer med øget kvalitet og faglighed i kerneydelsen ved at skabe mulighed for afbureaukratisering ved at øge tilliden til medarbejderne (Cogency, 2012).

Udover det økonomiske element, der vejer tungt, er et andet centralt forhold, at der gennem de senere år er sket en ændring i måden at tænke ledelse og styring på blandt både forskere, politikere og embedsmænd i og omkring den offentlige sektor i Danmark. Dagsordenen har gennem de senere år flyttet sig fra et styringsmæssigt fokus på kontrol, dokumentationskrav og benchmarking til et fokus på innovation, samarbejde og tillid (Torfing, 2012). Udviklingen kan ses som et udtryk for en erkendelse af, at den offentlige sektor i dag er for kompleks til at det er effektivt at styre ved hjælp af kontrolregimer, hvorfor man i stedet bliver nødt til at uddelegere et større ansvar til de enkelte medarbejdere, hvis effektiviteten skal forbedres. På den måde kan tillidsbaseret ledelse ses som et led i en styringsteoretisk udvikling, hvor fokus er på at effektivisere gennem øget brug af medarbejdernes ressourcer (Thygesen, 2008; Bøgh Andersen, 2012; Covey, 2006).

Samtidig med de økonomiske realiteter og det ændrede styringsteoretiske fokus er der også sket flere strukturelle ændringer i den offentlige sektor i Danmark, som har været med til at åbne en slags ”window of opportunity” for at tænke nyt med hensyn til, om man kan styre på andre måder i den offentlige sektor. Senest blev den offentlige sektor udfordret af strukturreformen fra 2007, hvor de 14 amter blev nedlagt, 5 regioner oprettet, kommuneantallet gik fra 278 til 98 og en lang række opgaver fra de gamle amter overgik til kommunerne (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). De omfattende strukturelle ændringer fik mange kommuner til at stoppe op og tænke over, om de indtil nu havde gjort tingene på den bedst

mulige måde, hvilket resulterede i øget fokus på innovation på alle planer i og omkring den offentlige sektor i Danmark, og tillidsdagsordenen i KK kan således ses som et led i denne selvkritiske evalueringsproces (Torfing, red., 2008; Greve, 2009).

Et fjerde og sidste forhold af væsentlig betydning for, at tillid er kommet på dagsordenen i KK er, at Regeringen i sit regeringsgrundlag fra 2011 skrev, at de ønskede at gennemføre en tillidsreform i den offentlige sektor. Den radikale leder Margrethe Vestager har længe argumenteret for afbureaukratisering og tillidsreform af den offentlige sektor under mantraet ”seende tillid”, hvilket kan have været en medvirkende faktor til at KK har begyndt omstillingen til en mere tillidsbaseret styringsdagsorden (Vestager, 2012). Regeringens ambition om at gennemføre en samlet tillidsreform af den offentlige sektor, er dog endnu ikke blevet til noget, og det er uklart om det kommer til at ske foreløbigt (Regeringsgrundlaget, 2011).

Samlet set synes ovenstående forhold at have bidraget til, at Danmarks største kommune nu vil forsøge at gennemføre en tillidsreform, der gør op med den overflødige processtyring og nedbringer transaktionsomkostningerne (Københavns Kommune, 2012). Efter vedtagelsen af tillidsreformen i KK's Borgerrepræsentation i efteråret 2012 skal en tillidsbaseret styringsreform gennemføres i hele kommunen (Information, 2012). Tanken med reformen er en gennemgribende organisatorisk og kulturel reform af kommunens ledelsesrelationer på alle niveauer. Fra borgmestrene til frontmedarbejderne skal der arbejdes med at italesætte tillid som en del af den fremtidige ledeskultur, og overborgmester Frank Jensen påpeger at der skal ske en kulturel ændring i kommunen: *”Vi skal gøre op med ordsproget om, at tillid er godt, men kontrol er bedre”* (Frank Jensen, 2012).

Kommunen er bevidst om at medarbejderne skal inddrages, hvis tillidsreformen skal blive en succes. Trækkes reformen ned over hovedet på de fagprofessionelle, får man dem ikke til at tage tillidsreformen til sig og arbejde konstruktivt med at ændre kulturen i de enkelte institutioner. Samtidig er det centralt, at politikerne tør overlade ansvaret for driften til de fagprofessionelle både på godt og ondt. Når der ruller en skandalesag, hvor en enkelt medarbejder ikke har kunnet administrere den større tillid, så skal politikerne være stærke nok til ikke at gå ud i medierne og love ny kontrol af frontmedarbejderne. I stedet skal den politiske og administrative ledelse have is i maven og vise tillid til, at der er tale om en enlig svale, men det kræver samtidig, at forvaltningen står frem og tager ansvaret for driftsfejl i medierne (Frank Jensen, 2012).

Denne tilgang til fejl og snyd er helt central, hvis den nye tillidsdagsorden skal blive en succes. Hvis man bliver ved med at indføre nye regler, hver gang der begås en fejl, så rykker man sig ingen vegne. Derfor har politikerne i KK valgt at udvikle et ”Kodeks for Tillid”, der

skal fungere som en musketér ed på, at politikerne ikke blander sig i den daglige drift, men holder et armslængdeprincip og nøjes med at tegne de store linjer og visioner for KK. Politikerne i Københavns Borgerrepræsentation er enige om at opretholde armslængdeprincippet, men selvom det er et skridt på vejen, er det ikke nok. Der er tale om en kæmpe kulturel udfordring for hele organisationen, som kommer til at tage mange år, og her er det vigtigt at medarbejdere, interessenter samt borgere tager opgaven på sig, så reformen bliver en succes. Det er lige nu, at der er momentum, så det er vigtigt, at der bliver rykket på tillidsdagsordenen, så alle dele af kommunen kommer med fra starten af (Tillidskonferencen, 2012).

KK er i gang med at gennemføre tillidsreformen i de forskellige dele af forvaltningen og dette speciale undersøger, hvordan kommunens ledelse samt de forskellige niveauer i forvaltningen arbejder at gennemføre reformen. Mere præcist har jeg valgt at undersøge tillidsreformens gennemførelse i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF), da beskæftigelsesområdet er et af de områder, hvor afbureaukratiseringspotentialet umiddelbart fremstår størst grundet en omfattende lovgivning samt en tradition for resultatbaseret procesregulering gennem de seneste mange år (Retsinformation, 2013; KL, 2013). Specialet skal ses som et empirisk funderet bidrag til den forvaltningsteoretiske diskussion af den tillidsbaserede styringsteoris muligheder og begrænsninger for at kunne bidrage til effektiviseringen af den offentlige sektor i Danmark.

Teoretisk står kampen mellem public choice inspirerede incitamentstrukturer på den ene side og en mere tillidsbaseret styringsdagsorden på den anden side. Det styringsmæssige forhold mellem leder og medarbejder eller principal og agent er centralt, da det teoretiske syn på dette forhold er afgørende for, hvilke incitamentstrukturer der er behov for at opbygge (Miller, 2005). Erfaringerne viser, at hverken public choice inspirerede eller tillidsbaserede incitamentstrukturer kan stå alene, og at der derfor er behov for at udvikle en styringskultur, der indeholder elementer af begge tankegange, således at både datastyret kontrol og tillidsbaseret ledelse bliver centrale elementer i en fremtidig ”mixed motives-styringskultur” i den offentlige sektor (Torfing, m.fl., 2012; Le Grand, 2010; Bøgh Andersen, 2012). Det teoretiske omdrejningspunkt for specialet er den aktive operationalisering af den tillidsbaserede styringsteori, med fokus på barrierer og muligheder for at tillidsbaseret styring kan virke effektiviserende i praksis (Thygesen, 2008; Covey, 2006; Bøgh Andersen, 2012).

Ovenstående overvejelser om tillidsreformens gennemførelse i BIF har ført frem til følgende problemformulering samt tre understøttende arbejdsspørgsmål, der skal bidrage til operationaliseringen af specialets problemstilling samt bidrage til at skabe en let overskuelig struktur i rapporten.

Problemformulering

Hvad er barriererne og mulighederne for at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform?

For at operationalisere specialets problemformulering er der udarbejdet tre arbejdsspørgsmål, der hver især også repræsenterer en delanalyse. Arbejdsspørgsmålene er med til at strukturere specialets analysedesign, så det tydeligt fremstår, hvordan problemformuleringen besvares.

Specialets problemformulering og arbejdsspørgsmål er opbygget omkring begrebet ”effektivisering”, hvilket jeg forstår som: ”forbedret realisering af organisationens målsætninger”, hvilket i sidste ende betyder en forbedret kerneydelse i BIF (Binder, 55:13ff).

Det første arbejdsspørgsmål omhandler, hvordan man på nuværende tidspunkt arbejder med at gennemføre tillidsreformen på beskæftigelsesområdet, og hvilke perspektiver der er for, at tillidsreformen fremadrettet kan sikre en mere effektiv styring i BIF i KK. Besvarelsen af det første arbejdsspørgsmål er vigtig med henblik på at sikre et overblik over den foreløbige gennemførelse af tillidsreformen i BIF, så der er et konkret fundament for at diskutere barrierer og muligheder for den fremadrettede gennemførelse af tillidsreformen.

Det andet arbejdsspørgsmål omhandler barriererne for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i KK, og denne analyse er afgørende for at sikre en kritisk tilgang til tillidsbaseret styring med henblik på at være opmærksom på barriererne, når mulighederne diskuteres i den sidste delanalyse.

Det tredje arbejdsspørgsmål omhandler mulighederne for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i KK. Analysen tager udgangspunkt i den tillidsbaserede styringsteori samt de to første analyseafsnit med henblik på at diskutere de konkrete muligheder for effektivisering ved hjælp af tillidsbaseret styring.

Arbejdsspørgsmål

- 1) Hvordan arbejder Københavns Kommune konkret med at få tillidsreformen ført ud i livet på beskæftigelsesområdet, og hvordan vil man arbejde fremadrettet for at sikre effektivisering af styringsstrukturen i forvaltningen?
- 2) Hvilke barrierer er der for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune?
- 3) Hvilke muligheder er der for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune?

Analysedesign

Analysedesignet har til formål at give læseren et hurtigt overblik over specialets opbygning og tager udgangspunkt i opgavens indledning, problemformulering og arbejdsspørgsmål, der tilsammen sætter rammen for specialets analyseområde. Specialets indledning har til formål at give læseren en grundlæggende indsigt i baggrunden for tillidsreformen, status for gennemførelse, formål og hensigtserklæringer fra centrale politiske og administrative aktører. Samlet set fungerer indledningen som en tragt til specialets problemformulering og arbejdsspørgsmål om tillidsreformens gennemførelse i BIF i KK. Analysedesignet er udviklet med udgangspunkt i, hvordan specialet på bedst mulig vis kommer fra problemformulering til analyse. Jeg har valgt en relativt stram struktur med konkrete arbejdsspørgsmål som fundament for specialet. Arbejdsspørgsmålene er udviklet med henblik på at kunne besvare opgavens problemformulering og præsenteres i starten af specialet for at tydeliggøre de problemstillinger, jeg har ønsket at bearbejde. Arbejdsspørgsmålene fungerer således som operationalisering og præcisering af problemformuleringen. Samtidig er analysen struktureret med udgangspunkt i arbejdsspørgsmålene, således at hver arbejdsspørgsmål har et tilhørende analyseafsnit. Dette er med til at sikre en gennemgående struktur i analysen, som gør de enkelte analyseafsnit mere overskuelige (Bitsch Olsen og Pedersen, 1997; s. 315-326).

Efter det indledende afsnit med problemformulering og arbejdsspørgsmål følger afsnittet med valg af teori, der giver et overblik over de styringstendenser, der har gjort sig gældende i den offentlige sektor og ført os frem til den styringsstruktur vi kender i dag. Afsnittet bruges samtidig til at diskutere baggrunden for valg af teori og sætter dermed den teoretiske ramme for specialet. I forlængelse heraf følger specialets teoretiske præsentation af tillidsbaseret styringsteori. Afsnittet har til formål at give et grundlæggende indblik i den tillidsbaserede styringsteori set i relation til specialets problemstilling. I den teoretiske gennemgang af tillidsbaseret styringsteori påpeges styrkerne ved tillidsbaseret styring, og i den efterfølgende kritik af tillidsbaseret styringsteori påpeges svaghederne ved tillid som styringsteori, hvilket er den samme struktur, som føres videre til specialets analyser.

Herefter præsenteres specialets teoretiske afgrænsning, hvor der redegøres for de teoretiske perspektiver, som kunne have været relevante at bearbejde, men som er blevet fravalgt eller nedprioriteret på grund af begrænsede ressourcer samt ønsket om et relativt snævert teoretisk fokus på tillidsbaseret styring. Den teoretiske afgrænsning kan altså ses som en perspektivering, der påpeger andre relevante teoretiske vinkler på samme overordnede genstandsfelt. Afgrænsningen er en vigtig del af specialet, da den er med til at give et teoretisk overblik, til trods for at selve specialet ellers kredser om et begrænset antal styringsteorier.

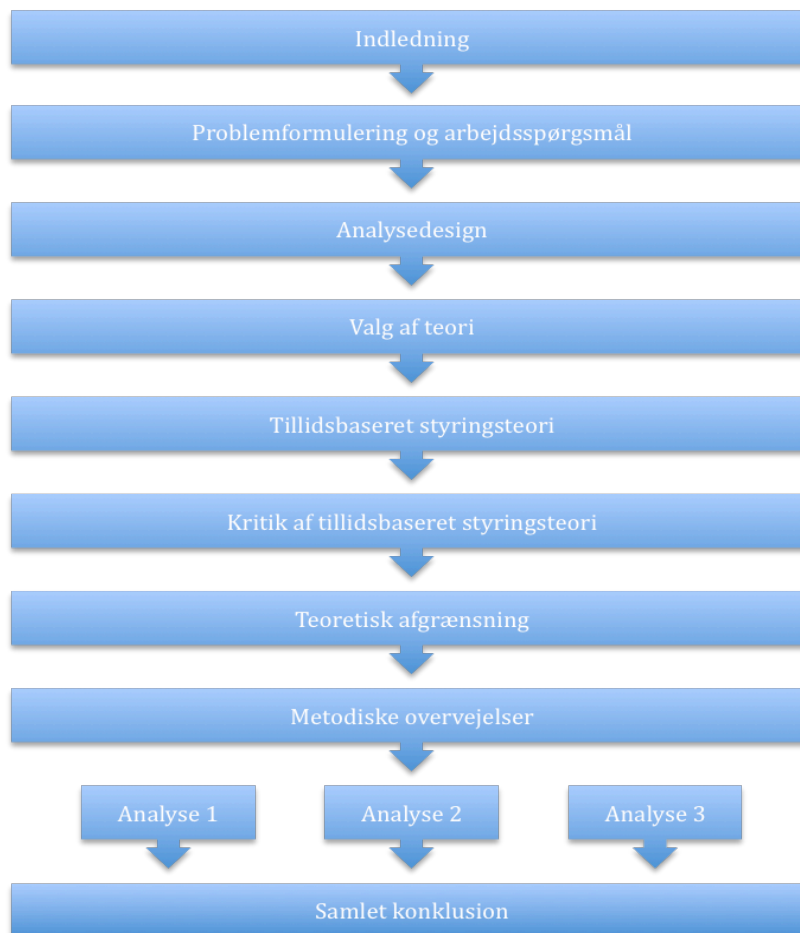
Efter den teoretiske afgrænsning følger det metodiske afsnit, som har til formål at klarlægge baggrunden for de metodiske og empiriske til- og fravalg, der er taget i forbindelse med specialet. Specialet anvender flere forskellige samfundsvidenskabelige metoder, da genstandsfeltets kompleksitet nødvendiggør en flerfacetteret metodisk tilgang. Der gøres metodisk brug af primære kvalitative interviews, sekundære surveys, policy-dokumenter, videnskabelige samt journalistiske artikler, administrative notater, observationsstudier samt litteraturstudier. Genstandsfeltet angribes på denne måde fra mange forskellige metodiske vinkler, hvilket kan bidrage til at øge validiteten af specialets konklusioner, gennem et mere nuanceret billede af genstandsfeltet (Andersen og Hovgaard, 2007). Det kan herunder nævnes, at specialets genstandsfelt er valgt med udgangspunkt aktualitet, styringsteoretisk relevans samt synet på BIF i KK som en såkaldt "least likely case" (Eckstein, 1975). Med least likely menes, at hvis det kan lade sig gøre at effektivisere styringsrelationerne i BIF ved at gennemføre en tillidsreform, så kan det lade sig gøre stort set alle steder i den offentlige sektor i Danmark, da BIF's størrelse og kompleksitet er enestående i en dansk kontekst. Ved at betragte BIF som en least likely case højnes specialets generaliseringspotentiale, hvilket uddybes yderligere i specialets metodiske gennemgang (Jf. afsnittet: Valg af genstandsfelt).

I udgangspunktet er specialets metodologi eksplorativ, eftersom der både tages udgangspunkt i teorien om tillidsbaseret styring men også i en række empirisk funderede hypoteser, der bygger på min forforståelse af genstandsfeltet (Bitsch Olsen og Pedersen, 1997; s. 359). Specialets analyseform er således hverken fuldt ud induktiv eller deduktiv, men må i højere grad ses som en løbende udviklingsproces, hvor der tages forbehold for de opdagelser, der gøres undervejs i specialeprocessen teoretisk såvel som empirisk. Analysen præges af min forforståelse og grundlæggende viden om genstandsfeltet kombineret med et udgangspunkt i den tillidsbaserede styringsteori, og specialet er derfor et eksempel på den fortolkende samfundsvidenskab, hvor teori, metode samt empiri tilpasses og videreudvikles løbende med henblik på at opnå kvalitative konklusioner (Bitsch Olsen og Pedersen, 1997; s. 188ff).

Efter metoden følger det første analyseafsnit, der tager udgangspunkt i specialets første arbejdsspørgsmål om, hvordan Københavns Kommune konkret arbejder med at få tillidsreformen ført ud i livet på beskæftigelsesområdet, og hvordan man vil arbejde fremadrettet for at sikre mere effektiv styringsstruktur i forvaltningen. Efter dette indledende analyseafsnit følger anden og tredje del af analysen, hvor der fokuseres på besvarelsen af specialets arbejdsspørgsmål, om henholdsvis hvilke barrierer og muligheder der er for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune. På baggrund af konklusionerne fra de tre analyser tegnes et billede af tillidsre-

formens gennemførelse i BIF, som analyseres og diskuteres i specialets afsluttende konklusion (Bitsch Olsen og Pedersen, 1997; s. 207-228). Specialets analysedesign ser ud som følger, hvis det stilles grafisk op (Se: Diagram 1).

Diagram 1: Grafisk analysedesign



Valg af teori

Som det fremgår af det indledende afsnit, så har denne undersøgelse som mål at analysere, muligheder og barrierer for at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i KK ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform. For at kunne undersøge genstandsfeltet tilbundsgående analyseres muligheder, barrierer, indhold og mulige konsekvenser af en styringsreform på beskæftigelsesområdet i KK. Det teoretiske fokus for opgaven er derfor på den tillidsbaserede styringsteori. I det følgende vil jeg kort redegøre for valget af tillidsbaseret styringsteori, som den bærende teori i specialet.

Ny forskning viser, at offentligt ansatte, der kontrolleres meget er mindre motiverede end dem der kontrolleres mindre (Holm Pedersen, 2012; Bøgh Andersen, 2012). Med den

nuværende public choice-inspirerede NPM-regime er der således en risiko for at fortællingen om styringen i den offentlige sektor kommer til at handle om mistillid, kontrol og hierarki (Hood, 1991; Niskanen, 1964; Dunleavy, 1991). NPM-baserede styringsredskaber har medvirket til at sikre økonomistyring, retssikkerhed og ensretning af den offentlige sektor, men spørgsmålet er om det efterhånden har taget overhånd (Se: Bilag 1).

Fra forskningen i effekterne af NPM ved vi, at når man kontrolleres på en række konkrete processuelle parametre i sit daglige arbejde, er der en betydelig risiko for, at man primært fokuserer på at gøre det godt udelukkende på de områder, hvor målingerne er frem for at varetage sit arbejde mere helhedsorienteret (Greve, 2007). Risikoen ved meget public-choice inspirerede kontrolsystemer bliver dermed, at medarbejderne bliver mindre fleksible, mindre samarbejdsvillige, mindre innovative og i det lange løb derfor også mindre effektive. Det kan være frustrerende for medarbejderne at blive målt og vejret på deres arbejdsproces, da det ofte kan virke meningsløst at måle på processen, hvis effekten af indsatsen er influeret af mange andre faktorer, som den enkelte medarbejder ikke kan påvirke. Kontrol og benchmarking af den enkelte medarbejder er derfor ofte meningsløs eller direkte negativ for medarbejdernes effektivitet, da meningsløst bureaukrati kan føre til manglende motivation (Holm Pedersen, 2012). De effektive incitamentstrukturer kan således have store adfældsregulerende effekter, hvilket gør området centralt med henblik på offentlige styringseffektiviseringer (Torfing, 2012).

For at imødekomme den stigende kritik af NPM har flere fremtrædende internationale forvaltningsforskere de seneste år arbejdet på en ny forvaltningspolitisk styringsdagsorden, der kan erstatte NPM (Osborne, 2009; Torfing, 2012). Den nye styringsdagsorden kaldes New Public Governance (NPG), og tager udgangspunkt i mange af de samme ting som NPM, men har så videreudviklet en række nye styringsværktøjer med fokus på metastyring, netværk, tillid, samarbejde og innovation (Torfing, 2012). Der skal gøres plads til at tænke nyt, og den offentlige sektor skal præges af en højere grad af pluralisme, samarbejde og inddragelse af verden omkring sig (Osborne, 2009). Hvis denne mere innovative og samarbejdsorienterede styringstankegang skal have mulighed for at blive realiseret, så vil det kræve mere tillid i de offentlige styringsrelationer. Hvis man er bundet af stramme procesmålinger, så bliver innovation, samarbejde og tillid hurtigt nedprioriteret til fordel for processuel målopfyldelse. Mere tillidsbaseret styring kan således være en forudsætning for en mere innovativ og dermed også effektiv offentlig sektor i Danmark (Holm Pedersen, 2012).

Et af de centrale nye styringsredskaber under NPG er den tillidsbaserede ledelsesteori, der tager udgangspunkt i, at de offentligt ansatte ikke kun er egennyttmaksimerende, men

også har et fagligt kald og socialpsykologiske behov for at kunne udvikle sig selv gennem arbejdet og blive anerkendt (Covey, 2006; Thygesen, 2008; Bøgh Andersen, 2012). Samtidig antages det, at de offentligt ansatte har uudnyttede ressourcer og kan være langt mere selvstyrende, end de får lov til i dag. Med udgangspunkt i ovenstående har mange ledelsesteoretikere derfor argumenteret for en mere tillidsbaseret ledelsesstruktur i den offentlige sektor (Torfing, m.fl., 2012). Der er ikke tale om, at man argumenterer for at gå tilbage til slet ikke at måle på de offentligt ansatte. Man skal i stedet opbygge incitamentstrukturer, som er mere fleksible og virker understøttende for kerneydelsen og den enkelte medarbejders arbejde (Bøgh Andersen, 2012). Det er dog afgørende, at man får defineret tydeligt, hvad der skal stå i stedet for kontrol og processtyring. Tillid lyder jo godt, men det er afgørende at kunne definere, hvordan tillid skal kunne erstatte kontrol, og her har den tillidsbaserede ledelsesteori en udfordring. En afgørende faktor er samarbejde og medarbejderinddragelse, hvis tillidsreformen skal bide sig fast og blive et reelt alternativ til kontrol og måling, da mindre kontrol fordrer bedre kommunikation (Osborne, 2009; Thygesen, 2008). Samtidig er argumentet, at øget tillid til medarbejderne i den offentlige sektor kan være en besparelsesøvelse, der faktisk er direkte værdiskabende (Thygesen, 2012).

En af de centrale udfordringer ved tillidsbaseret ledelse er at sikre, at den kontrol, der bibeholdes, er understøttende. Det kan være svært at sikre enighed mellem principal og agent om, hvorvidt en hvis kontrolforanstaltning er understøttende eller paternalistisk, og her kan der opstå konflikter, som kan være ødelæggende for den tillidsbaserede dagsorden. Her er det centralt at have en god kommunikation mellem medarbejdere og ledelse, så konflikter behandles proaktivt, inden de bliver ukontrollerbare. Det er altså helt afgørende at få medarbejdernes opbakning til tillidsreformen, da det er ude i de enkelte institutioner at medarbejderne skal bevise, at de er i stand til at varetage den øgede tillid. Samtidig er kommunikationen både internt i den enkelte institution men også mellem styringsmæssige niveauer afgørende for en succesfuld tillidsbaseret styring. Derfor er det vigtigt at disse elementer tænkes sammenhængende ind i konkrete handlingsplaner (Covey, 2006).

Frem for incitamentstrukturer, der behandler den offentligt ansatte med enten blind tillid eller som totalt egenlystmaximerende, kan man argumentere for at finde en gylden middelvej, hvor styringen tager udgangspunkt i at medarbejderne har såkaldte ”mixed motives” og derfor skal have øget tillid men under ansvar (Le Grand, 2010). Det var sådan set det samme mål, som man havde med NPM, men det lykkedes aldrig at skabe en styringsstruktur under NPM, hvor medarbejderne og de enkelte institutioner havde tillid under ansvar (Se: Bilag 1). I stedet endte det med mistillidsskabende processtyring, så nu prøver man igen at

skabe en ny styringsdagsorden, der kan sikre en bedre styringskultur (Osborne og Gaebler, 1993). Teorien om mixed motives, der kan ses som et led i NPG-styringstankegangen, påpeger, at den mest effektive datakontrol skal bibeholdes, men de ting, der måles, skal være meningsfulde og kunne virke understøttende for den enkelte medarbejder og institutionsleder. En forbedret brug af data kombineret med mere tillid i styringsrelationen er altså hovedpunkterne i teorien om mixed motives (Bøgh Andersen, 2012; Le Grand, 2010).

På baggrund af ovenstående gennemgang bliver det teoretiske fokus for min opgave altså, hvorvidt den tillidsbaserede ledelsesteori kan være med til at effektivisere styringen af beskæftigelsesområdet i KK. Kan det lade sig gøre for KK at gøre op med den nuværende styringskultur på beskæftigelsesområdet, der er præget af mistillidsskabende incitamentstrukturer (Houmark Andersen, 2012; Se: Bilag 1), og i stedet styre med udgangspunkt i tillid til hinanden, som de tillidsbaserede styringsteoretikere vil argumentere for (Covey, 2006; Thygesen, 2008). Mere tillidsbaserede styringsdagstankegange som mixed motives og NPG er på baggrund af ovenstående lovende bud på den fælles fortælling om fremtidens styringskultur i den offentlige sektor (Le Grand, 2010; Bøgh Andersen, 2012; Osborne, 2009; Torfing, 2012).

Tillidsbaseret styringsteori

Hvor den tillidsbaserede ledelsesteori først er blevet introduceret i dansk ledelseslitteratur de senere år (Thygesen, 2008), så er den i en længere årrække blevet fremhævet som et afgørende styringsværktøj i den engelsksprogede ledelsesteori (Covey, 2006). En lang række internationale forskere har arbejdet med forskellige dele af den tillidsbaserede ledelsesteori, men fælles for dem er deres fokus på forholdet mellem ledelse og tillid (Jagd, 2008). I dette afsnit vil jeg give et overblik over den tillidsbaserede ledelsesteori med udgangspunkt i fremtrædende internationale samt danske ledelsesforskere. Herunder præsenteres forskellige definitioner af tillid, baggrunden for den tillidsbaserede ledelsesteori, de nyeste forskningsresultater samt forslag til aktiv brug af tillid i konkrete styringsrelationer. Til at begynde med gives der et overblik over tillidsbaseret ledelse, som den fremstilles i den internationale ledelsesteori.

Den tillidsbaserede ledelsesteori har, som meget andet ledelsesteori, sine rødder i den private sektor. Tillid som ledelsesværktøj og styringsparadigme, er især blevet introduceret af globale selskaber som Google, Apple og Microsoft, da disse firmaer tror på at tillid virker i forhold til at øge effektiviteten. Den øgede konkurrence nødvendiggør, at moderne firmaer skal nytænke, genopfinde, reagere og turde tænke kreativt for at overleve (Covey, 2006).

Ledelsesrelationer bliver konstant mere komplekse, hvilket nødvendiggør at tillid spiller en mere central rolle i styringsrelationerne. Den internationalt anerkendte ledelsesforsker

Steven M. R. Covey argumenterer for at man som leder skal vise tillid til sine medarbejdere, da man ikke kan vide alt om alting. Det handler om at skabe resultater på en måde, der inspirerer og forstærker tillid, så man opbygger en tillidsbåret organisation med åbenhed, gennemsigtighed og ærlighed overfor alle interessenter. Dette indebærer en organisationskultur, hvor medarbejderne har lov til at lave fejl og udvikle sig gennem nye læringsprocesser. Tanken er, at man i det lange løb vil få en bedre organisation med mere tillid, hvor innovation og produktivitet øges. Som leder er det afgørende, at man tager ansvar for og bekender sig til den tillidsbaserede organisationskultur, da man som leder fungerer som et forbillede for sine medarbejdere. Man skal ikke bare tale om tillid men også udøve tillid gennem sine handlinger, og forsøge at gøre tillid til en del af organisationskulturen. Samtidig er det afgørende at finde den optimale balance mellem tillid og kontrol, da for meget af noget godt kan være lige så skadeligt som for lidt af noget godt. Grundlæggende set handler det om at være bevidst om tillids betydning i styringssammenhænge, så man bevidst kan ned- eller opprioritere tilliden, og ifølge Stephen M. R. Covey, er tillidsbaseret styring et helt afgørende styringsredskab for den moderne organisation (Covey, 2006).

Udover Steven M. R. Covey har en anden amerikansk styringsforsker ved navn Ronald C. Nyhan opnået afgørende forskningsresultater inden for tillidsbaseret styringsteori. Nyhans forskning har gennem omfattende empiriske analyser påvist, at man ved hjælp af tillidsbaseret styring i offentlige organisationer kan opnå øget produktivitet samt forøget motivation blandt de ansatte, og hans undersøgelse kan dermed bruges til at styrke validiteten af den tillidsbaserede styringsteori som en veldokumenteret og empirisk påvist teori (Nyhan, 2000).

Inden for den tillidsbaserede ledelsestradition i Danmark er Niels Thyge Thygesen en af de fremtrædende forskere. Han arbejder med tillid ud fra en sociologisk synsvinkel, og ser to hovedårsager til, at tillid er vigtigt i en styringsrelation. Den første årsag er, at tillid er en forudsætning for magt. Hvis man ønsker magt, så er man nødt til at vise tillid til medarbejdernes arbejde, da det er umuligt at kontrollere alt hvad de foretager sig. Den anden årsag er, at tillid er en nødvendighed for ledelse af medarbejdere, der har en fagprofessionel viden, som lederen ikke selv har. I langt de fleste institutioner i den offentlige sektor har de enkelte medarbejdere i mange tilfælde en langt større indsigt i deres specifikke ansvarsområde end deres leder har, hvorfor lederen er nødt til at vise sine medarbejdere tillid. Niels Thyge Thygesen påpeger vigtigheden af ikke at se på ledelse som noget moralsk eller filosofisk, da det gør det umuligt at diskutere begrebet i en styringsmæssig kontekst. Det helt centrale, når man arbejder med tillid som ledelsesredskab eller styringskultur, er at se på, hvad der forhindrer tillid fra at være dagsordensættende. Inden for den tillidsbaserede ledelsesteori arbejdes med

det styringsparadoks, der betegnes mistillidscirklen. Argumentet er, at: ”øget styring fører til øget ustyrlighed, som igen afkræver mere styring” (Thygesen, 2012). Mistillidscirklen opstår, når arbejdstiden bruges på at beskrive arbejdet frem for at udføre selve ydelsen. Dermed falder kvaliteten, hvilket skaber behov for øget styring. Problemet er, at den øgede styring man introducerer for at forbedre kvaliteten, er det, som forringer kvaliteten, eftersom der kommer mindre tid til ydelsen. Mistillidscirkler findes mange steder, og de står i vejen for en mere tillidsbaseret ledelseskultur (Thygesen, 2013).

Når det kommer til at definere tillid, så har ledelsesteorien gennem årene kommet med en række bud. Der findes således en række forskellige styringsmæssige definitioner af tillid som fx; ”accepteret sårbarhed” (Sprenger, 2004), ”min tro på din evne eller dit ord i en konkret sammenhæng” (Bracey, 2002) og ”risikabel forudydelse” (Luhmann, 1999). Definitionerne minder ganske meget om hinanden, men er alligevel forskellige og kan opfattes og bruges forskelligt afhængigt af den givne kontekst. Tillidsbegrebet bliver altså i høj grad defineret af, hvilken type tillid der er i fokus. Der kan være tale om interpersonel tillid, organisatorisk tillid, selvtilid eller noget helt fjerde (Covey, 2006). Det er en risikabel forudydelse eller en accepteret sårbarhed, fordi man aldrig ved, om modtageren af tillid vil leve op til den. Tillid afkræver altså modtageren af tillid en højere grad af selvstyring. Brugen af tillidsbaseret ledelse er således en kalkulerende af, hvorvidt man som leder tør tage den indlejrede risiko, der altid er ved at vise tillid til, at den enkelte medarbejder får ansvaret for at operationalisere de organisatoriske målsætninger. Tillid skal ses som en ydelse, modtageren skal leve op til, og handler dermed om forholdet mellem principal og agent (Miller, 2005). Idet principalen viser agenten tillid, så skal agenten vise sig værdig til tilliden, hvis principalen skal have et incitament til fortsat at bevare tilliden. På den måde skabes tillid bagud, hvor principalen får svar på om agenten kunne leve op til tilliden. Som ledelsesredskab har tillid en værdi, og skal ses som et strategisk redskab med fordele og ulemper. Denne tilgang, som jeg også anvender som mit teoretiske udgangspunkt i specialet, kan betegnes som en positiv tilgang til tillid, idet den konstruktivt går ind og ser på, hvad der skal til for at få tillid til at fungere. Det kræver bevidsthed om tillids styrker og svagheder og vigtigst af alt kræver det, at de, der får vist tillid, formår at leve op til den (Thygesen, 2008).

Der er tre centrale værdier eller fordele knyttet til tillid. *Den første* værdi er minimering af transaktionsomkostninger, som er de omkostninger, der er forbundet med kontrol og overvågning. Tillidsbaseret ledelse kan bidrage til at spare på disse omkostninger, da overvågning er unødvendig, hvis der er opbygget tillid mellem principal og agent. På den måde er tillid snarere end besparelse end en egentlig udgift (Williamson, 1999). *Den anden* værdi er social

kapital, som kan betegnes som det, man har at gøre godt med via andre. Den sociale kapital ses som en goodwill konto, man kan trække på, hvis man har vist andre tillid. Tillid er på den måde en anden slags kapital end den økonomiske eller materielle kapital. Tillid giver fleksibilitet, da man kan trække på den sociale kapital, når man har behov, hvilket giver bedre produktivitet (Bourdieu, 2005). *Den tredje* værdi er integration. Når man viser andre tillid skaber det et bånd af gensidige forpligtelser, medmindre der er nogen, der freerider og dermed ikke lever op til tilliden. Tillid er ikke lig med anarki og ustyrlighed, men skaber derimod kollektivitet og gensidige forpligtelser. Derfor er det også afgørende, at ledere og organisationer tager tillid alvorligt (Thygesen, 2013).

Opsummerende kan man anskue den tillidsbaserede ledelsesteori i forhold til tre overordnede niveauer. Det første er det personlige tillidsniveau, der handler om lederens udvikling af sin egen personlighed ved at styrke sin integritet, fællesskabsfølelse samt tillid til andre. Det andet er det interpersonelle tillidsniveau der primært omhandler tillidsforholdet mellem ledere og medarbejdere samt forholdet ledere imellem. Det tredje er det organisatoriske tillidsniveau, hvor fokus er på at opbygge en tillidsbaseret organisationskultur gennem et tillidsbaseret styringsparadigme (Jagd, 2008). Det er dog centralt at påpege, at den optimale tillidsbaserede styring inddrager alle tre niveauer i sin styring af organisationen, eftersom tillidsbaseret styring opnår størst effekt, når det fungerer som gennemgribende organisatorisk paradigme. Tillidsbaseret styring opnår størst effekt, hvis styringstilgangen fungerer som et gennemgribende personligt, interpersonelt samt organisatorisk paradigme (Covey, 2006).

I tråd med ovenstående argumenter for tillidsbaseret ledelse viser nyere dansk forskning, at tillidsbaseret ledelse har en gavnlig effekt på medarbejdernes motivation, begrænser sygefravær og fremmer produktiviteten. Forskningsprojektet under den nyligt sammensluttede forskningsinstitution KORA (Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning) har blandt andet haft til formål at undersøge sammenhængen mellem styringsformer og offentligt ansattes motivation også kendt som Public Service Motivation (Bøgh Andersen m.fl., 2011). Projektet har indtil videre vist, at der kan være mange forskellige årsager til motivation. De motiverende faktorer kan bl.a. være offentlig interesse, medfølelse, tiltrækning af politisk medbestemmelse samt selvopofrelse. For at identificere baggrunden for motivation skal man ind og se på den ydre og den indre motivation. Den ydre motivation skabes af den ydre kontrol, som den enkelte styres af, hvor den indre motivation skabes af vores indre autonomi. Samlet skaber de to en internaliseret motivation, som den enkelte handler på baggrund af. Internaliseringen afhænger af den enkeltes oplevelse af egne kompetencer, oplevelsen af autonomi samt fællesskabsfølelse. Ens baggrund for motivation styres

således af ens egen kompetenceopfattelse, autonomi samt fællesskabsfølelse, og det er derfor disse faktorer man kan måle på, for at undersøge den enkeltes motivation. Forholdet mellem ovenstående faktorer for motivation er afgørende for, hvordan den enkeltes motivation påvirkes. Hvis eksempelvis ledelsen begrænser en medarbejders autonomi ved at indføre flere regler, så forringes medarbejderens kompetenceopfattelse, og motivationen forringes. Et sådan eksempel kaldes crowding-out, idet motivationsfaktorerne indskrænkes, hvorimod det modsatte kaldes crowding-in. De tre motivationsfaktorer kan således påvirke den enkeltes motivation aktivt, afhængigt af hvorvidt kompetenceopfattelse, autonomi eller fællesskabsfølelse begrænses (KORA, 2012; Bøgh Andersen m.fl., 2011).

I forhold til spørgsmålet om mere tillidsbaseret styring, så er motivation et afgørende argument, da motivationsforskningen peger på at bureaukrati, såsom omfattende procesmålinger og mistillidsskabende dokumentationskrav, påvirker medarbejdernes motivation negativt. Regler og kontrol er ikke i sig selv demotiverende, hvis de fungerer understøttende og disciplinerende, men når regler kommer til at virke mistillidsskabende og kontrollerende, så påvirkes motivationen negativt. Ved vurderingen af den enkelte regel er det altså centralt, om disciplineringseffekten er større end motiveringseffekten (Holm Pedersen, 2012). Hvis man tager et eksempel fra beskæftigelsesområdet, så kunne vurderingen omhandle, hvorvidt dokumentation af rettidighedstilbud til de arbejdsløse i jobcentre har en større disciplinerings-effekt end motivationseffekt for ledelse og medarbejdere på centrene. Udfordringen er at undersøge, hvilken effekt der påvirker mest, da begge effekter har usikkerhedsfaktorer.

De foreløbige forskningsresultater fra KORA viser, at der er en sammenhæng mellem medarbejdernes motivations- og disciplinerings-effekt. Undersøgelsen omhandler elevplaner i folkeskolen, og viser, at kravet om elevplaner påvirker lærernes motivation. I forhold til sygefravær har KORA's undersøgelser vist, at de medarbejdere, der opfatter dokumentationskrav som kontrollerende frem for understøttende, har lavere indre motivation samt et højere sygefravær. Eftersom en af de store udfordringer i forbindelse med effektivisering af den offentlige sektor er netop sygefravær, så er det relevant at påpege sammenhængen mellem motivation og sygefravær. På baggrund af den nuværende forskning er det dog stadig ikke muligt at sige med sikkerhed, hvilken effekt disse faktorer har på den produktivitet (KORA, 2012). Udover KORA's undersøgelser viser Niels Thyge Thygesens forskning også, at tillidsbaseret ledelse kan nedbringe medarbejdernes sygefravær på arbejdspladsen, da øget tillid fra lederen giver mere motiverede medarbejdere, der er mindre syge (Reiermann, 2012).

Tillidsbaseret ledelse stiller krav til lederne om at have endnu bedre styr på deres organisationer, end det har været tilfældet hidtil. Lederne skal turde vise tillid, finde den rigtige

balance, give plads til fejl, understøtte læring og innovation samt en række andre elementer. En vigtig udfordring er at introducere det til organisationer, hvor New Public Management har sat dagsordenen gennem de sidste mange år. Den tillidsbaserede styringsteori peger i forlængelse heraf på, at en af forudsætningerne for en mere tillidsbaseret styringskultur er en fladere organisationsstruktur, idet hierarkisk detailstyring modvirker tillidsbaseret styring. Hierarkisk styring er som sådan ikke et styringsmæssigt problem i sig selv, da store organisationer har behov for en stærk ledelse, der kan vise vejen for resten af organisationen samt tage de svære beslutninger, når der er behov for det. Problemet opstår, når den hierarkiske styring udvikler sig til top-down detailstyring, hvor de lokale enheder udelukkende har drift og ingen udvikling (Covey, 2006). En mulig løsning er at finde en gylden mellemvej mellem kontrol og tillid, hvor der man tager det bedste fra to verdener. Det vil kræve, at man formår at gøre bureaukratiet mere understøttende samtidig med at man fremmer tillid gennem øget medarbejderinvolvering, lokale tilpasningsmuligheder samt mindre hierarkisk detailstyring gennem mistillidsskabende procesmåling (Le Grand, 2010).

På baggrund af ovenstående argumenter for en mere tillidsbaseret styringsdagsorden i den offentlige sektor kan hovedargumenterne opsummeres, som det er gjort i Tabel 1. Tabellen viser de største styringsmæssige udfordringer i den offentlige sektor og den tillidsbaserede styringsteoris mål og midler. Det er relevant at gøre opmærksom på, at der er tale om min fortolkning af de mest centrale elementer i den tillidsbaserede styringsteori på baggrund af den gennemgåede litteratur. De valgte mål og tilhørende midler er alle relativt konkrete bud på, hvordan man kan operationalisere tillidsbaseret styring som styringsparadigme i en offentlig organisation. Hovedbudskabet er opbygningen af en organisatorisk tillidskultur, hvor medarbejdermotivation, samarbejde på tværs af niveauer, medarbejdermedbestemmelse, kontekstbaseret styring og understøttende kontrol er fundamentet for styring (Se: Tabel 1).

Tabel 1: Tillidsbaseret styring

Styringsmæssige udfordringer:	Mål:	Midler:
1) Mistillidsskabende kontrolregime	Understøttende kontrol	Måling af output frem for proces
2) Nulfejlskultur	Øget innovation	Accept af fejl ved udviklingsprocesser
3) Høje transaktionsomkostninger	Mere kvalitet i kerneydelsen	Afbureaukratisering og mere tillid
4) Medarbejdermotivation	Mere motiverede medarbejdere	Øget medarbejderindflydelse
5) Hierarkisk detailstyring	Fladere organisationsstruktur	Øget inddragelse af lokale enheder
6) Værdigrundlag	Tillid som organisationskultur	Tillid som organisatorisk fortælling

Tabelforklaring: Tabellen viser centrale styringsmæssige udfordringer i den offentlige sektor i Danmark. Samtidig viser tabellen den tillidsbaserede styringsteoris bud på mål og midler til at opnå en mere effektiv styring.

Ovenstående tabel viser min opsummering af den tillidsbaserede styringsteoris bud på en mere effektiv offentlig styring. I forbindelse med besvarelsen af specialets tredje arbejds spørgsmål om mulighederne for at tillidsbaseret styring kan effektivisere styringsrelationerne i BIF, spiller ovenstående styringsmæssige udfordringer en central rolle, da hver af de gennemgåede udfordringer og dertil hørende mål og midler fra Tabel 1 danner det teoretiske grundlag for analysen. (Jf. Analyse 3). I det følgende vil jeg kort gennemgå sammenhængen mellem de seks styringsmæssige udfordringer, mål og midler, som de fremgår af Tabel 1:

- 1) Den første styringsmæssige udfordring jeg nævner, er det mistillidsskabende kontrolregime, der præger den offentlige sektor i dag (Bang Schmidt, 2012). Målet er mere understøttende kontrolsystemer, der kan have en positiv effekt på medarbejdernes arbejde, hvilket ifølge den tillidsbaserede styringsteori opnås gennem mere fokus på outputmåling frem for måling på proces (Bøgh Andersen, 2012).
- 2) Den anden udfordring er nulfejlskulturen, som er en central styringsmæssig udfordring for den offentlige sektor i dag (Se: Tabel 1). Den tillidsbaserede styringsteori argumenterer for, at der skal være plads til løbende fodfejl i opgavevaretagelsen, når der afprøves nye tiltag for at fremme innovation og en mere effektiv opgavevaretagelse (Thygesen, 2013; Torfing, 2012). For at komme væk fra nulfejlskulturen er en række faktorer centrale, men en af de oplagte metoder vil være topledelsen søger at fremme lokal innovation og italesætter accept af fodfejl i forbindelse med udviklingsprocesser (Reiermann, 2012).
- 3) Den tredje udfordring der nævnes, er de høje transaktionsomkostninger, der er forbundet med at have en omfattende kontrolregime. I stedet for at medarbejderne bruger så stor en del af deres arbejdstid på bureaukrati, bør man i stedet afbureaukratisere de steder, hvor omkostningerne ved kontrollen overstiger effekten af kontrollen (Holm Petersen, 2012).
- 4) Den fjerde styringsmæssige udfordring er medarbejdermotivation, idet flere undersøgelser viser, at offentligt ansatte får øget motivation, hvis de bliver vist tillid ved at få ansvar og medindflydelse på eget arbejde (KORA, 2012). En central konsekvens af manglende medarbejdermotivation kan være sygefravær. For at nedbringe sygefraværet peger den tillidsbaserede styringsteori på, at man skal søge at højne motivationen ved at vise medarbejderne tillid under ansvar, give dem indflydelse på eget arbejde samt inddrage dem i løsningen af styringsudfordringer (Thygesen, 2013).

- 5) Den femte udfordring er den hierarkiske detailstyring, som modvirker lokal tilpasning og innovation. For at opnå en mere effektiv styring bør man søge at udvikle en fladere organisation, hvor de lokale enheder inddrages i den overordnede styring af organisationen. Ifølge den tillidsbaserede styringsteori vil øget inddragelse af lokale enheder fremme kommunikationen og sikre en bedre forståelse mellem topledelse og frontmedarbejdere, som ellers kan være en stor udfordring for større organisationer (KORA, 2012; Reiermann, 2012). Hvordan de lokale enheder konkret inddrages afhænger af den enkelte organisation, men en oplagt metode kunne være at gøre som i Gentofte Kommune, hvor man har udviklet et såkaldt ”HovedMED-udvalg”, hvor medarbejderne har muligheder for at komme til orde i et tillidsfyldt forum med plads til kritisk perspektiv (Løvgren, 2012).
- 6) Den sjette og sidste styringsmæssige udfordring, jeg har valgt at fokusere på i min gennemgang af tillidsbaserede styringsteori, er det organisatoriske værdigrundlag. For at få tillid som et organisatorisk styringsparadigme er det centralt at hele organisationen præges af tillid som fortælling, da det er den optimale måde at sprede styringstankegangen ud i hele organisationen (Covey, 2006; Thygesen, 2013).

Efter denne gennemgang af de styringsmæssige udfordringer, som den tillidsbaserede styringsteori forholder sig til, er det relevant at påpege, at mange af målene og midlerne for den tillidsbaserede styringsteori er de samme som det oprindeligt var for New Public Management, hvilket umiddelbart kan virke paradoksalt. Ikke desto mindre er det dog et udtryk for, at den offentlige styringsteori har kredset om de samme styringsmæssige udfordringer i mange år. Gang på gang har man forsøgt at fremme lokal tilpasning, begrænse procesmåling samt afbureaukratisere den offentlige sektor i det hele taget (Jf. afsnittet: Forvaltningshistorisk styringsgennemgang). Den tillidsbaserede styringsteori er endnu et forsøg på at effektivisere den offentlige sektor, og spørgsmålet er, om det vil lykkes denne gang.

I forlængelse af den tillidsbaserede ledelsesteori kommer et af de herskende styringsparadigmer i den offentlige forvaltningsforskning i øjeblikket. Teorien om ”mixed motives” argumenterer for, at man hverken skal styre de offentligt ansatte med udgangspunkt i at de er hvide riddere eller skidte knægte, men at de befinder sig et sted midt imellem, og dermed har ”mixed motives” (Le Grand, 2010). De offentligt ansatte er hverken udelukkende egennytte-maksimerende eller gennemgående altruistiske. Over en bred kam befinder de sig et sted midt imellem, og derfor er det vigtigt, at det afspejler sig i det gældende styringsparadigme. Derfor er argumentet i mixed motives teorien, på samme som det er tilfældet i den tillidsbaserede

styringsteori, at de offentligt ansatte skal kontrolleres mindre end det er tilfældet i dag, og at de kontrolmekanismer, der bibeholdes, skal bruges understøttende, hvilket sikres ved at medarbejderne tages med på råd (Greve, 2007).

Konkret vil en mere understøttende kontrol i den offentlige sektor måle mere på outcome frem for på proces og output. Med dette menes der, at man frem for at måle på, hvordan den enkelte medarbejder eller institution konkret udfører sine arbejdsopgaver, så skal man forsøge at måle mere på brugertilfredshed og samlede resultater såsom, hvorvidt et jobcenter formår at finde job til de ledige eller ej. Det er således kerneydelsen, der skal være centrum for kontrol, da det er den afgørende faktor for, hvilken velfærdskvalitet der leveres. Hvordan den enkelte institution udfører sine opgaver er mindre afgørende, så længe lovgivningen overholdes og kerneydelserne udføres tilfredsstillende. I forlængelse heraf søger mixed motives teorien mod, at der sammen med de mere understøttende kontrolmekanismer skal mere tillid ind i styringsrelationen (Bøgh Andersen, 2012). Det er dog afgørende at det bliver tillid under ansvar, hvor man har kommunikation og samarbejde i højsædet, så der ikke bliver tale om blind tillid men i højere grad en ”seende tillid” under ansvar (Vestager, 2012).

Målet er således at styre anderledes med fokus på, at de fagprofessionelle og de lokale institutionsledere får plads til at udfolde sig. For at opnå øget effektivitet skal de ansatte motiveres ved at få tillid, medbestemmelse og mere understøttende kontrol. Det handler også om at vise medarbejderne, at man tror på deres faglighed, og at man har brug for deres kompetencer for at kunne effektivisere udførelsen af kerneydelserne i den offentlige sektor. I NPM glemte man i høj grad medarbejdernes indre motivation og glæden ved at gå på arbejde, og det er den som skal med nu. Der skal være plads til lokal tilpasning og understøttende kontrolmekanismer, der kan få de fagprofessionelle motiveret. Teorien er, at hvis medarbejderne ude i institutionerne får mere tillid, mere medbestemmelse og mere understøttende kontrol, så vil de tage ansvaret på sig og levere bedre ydelser mere effektivt.

Den tillidsbaserede styringsteori indeholder en række mere eller mindre konkrete styringsredskaber, men spørgsmålet er, om det kan lade sig gøre at effektivisere beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune ved at gennemføre en tillidsreform (Bøgh Andersen, 2012; Tabel 1; Thygesen, 2013; Covey, 2006; Nyhan, 2000; Le Grand; 2012).

Kritik af tillidsbaseret styringsteori

I det følgende gennemgås centrale kritikpunkter af den tillidsbaserede styringsteori, der fungerer som teoretisk udgangspunkt for analysen af barriererne for at effektivisere BIF ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform. De fem kritikpunkter fremgår at Tabel 2.

Tabel 2: Kritik af tillidsbaseret styringsteori

Kritikpunkt:	Problemstilling:	Løsning:
1) Sporafhængighed	Usikker omstilling til tillid	Bibeholdelse af nuværende struktur
2) Økonomisk ustyrlighed	Egennyttmaksimering	Bibeholdelse af måleregime
3) Uklar operationaliseringsstrategi	Tvivl om begrebet ”tillid”	Bedre italesættelse af tillidsbaseret styring
4) Interessekonflikter	Forskellige dagsordener	Kommunikation af interessefællesskab
5) Lovgivning	Procestung lovopfyldelse	Mere fleksibel lovgivning

Tabelforklaring: Tabellen viser centrale kritikpunkter af den tillidsbaserede styringsteori, og har til formål at give et kort og præcist overblik over sammenhængen mellem kritikpunkter, problemstillinger og løsninger.

- 1) Det første kritikpunkt at den tillidsbaserede styringsteori er sporafhængighed. Udfordringen ved at indføre en mere tillidsbaseret, samarbejdsorienteret, innovations- og motivationsfremmende styringsstruktur i den offentlige sektor er blandt andet, at de offentligt ansatte skal omstilles fra et kontrolregime med benchmarking, processtyring og dokumentationskrav til et mere tillidsbaseret styringsparadigme, hvor tillid, motivation, lokal autonomi og samarbejde bliver nye fokuspunkter. Denne omstillingsproces er usikker, og den institutionelle sporafhængighed kan vise sig at være en stærk modstander for introduktionen af en mere tillidsbaseret styring, da mange ledere, medarbejdere og institutioner måske ikke vil være i stand til at foretage denne omstilling (Pierson, 2000).
- 2) Det andet kritikpunkt er at afbureaukratisering og mere tillidsbaseret styring vil føre til økonomisk ustyrlighed. Kritikken har sit teoretiske udgangspunkt i public-choice teorien, som også er en af de primære teoretiske udgangspunkter for NPM (Hood, 1991), og går på, at øget tillid til de offentligt ansatte vil resultere i øget ustyrlighed, da ansatte ikke vil arbejde med udgangspunkt i moralske eller fagprofessionelle dyder i forhold til de offentlige interesser, men i stedet vil agere egennyttmaksimerende. Argumentet er dermed, at hvis man kontrollerer og måler mindre, så vil det føre til lavere effektivitet, fordi de offentligt ansatte vil hoppe over, hvor gærdet er lavest. (Niskanen, 1968; Dunleavy, 1991).
- 3) Det tredje kritikpunkt er argumentet om, at den tillidsbaserede styringsteori har en uklar operationaliseringsstrategi, idet det fremstår uklart, præcis hvordan man konkret skal indføre tillidsbaseret styring, så det giver mere effektiv styring. Hvordan sikres evidens og økonomisk styring, hvis kontrollen begrænses, og hvad skal stå i stedet for datakontrol. Tillidsbaseret styring har ikke en ligeså konkret gennemførelsesstrategi, som det i nogen grad var tilfældet med NPM (Se: Bilag 1), hvilket skyldes, at tillidsbaseret styring handler

om at styre mere kontekstuellet betonet med øget fokus på kommunikation, tillid og samarbejde (Se: Tabel 1). Ikke desto mindre betyder den kontekstuelle styringstilgang, at medarbejdere og ledere hurtigt kan komme i tvivl om, hvad der ligger i begrebet tillidsbaseret styring, hvis det ikke er kommunikeret meget tydeligt ud fra direktion eller topledelse fra start af. Behovet for kontekstuel tilpasning af de tillidsbaserede styringsredskaber til den enkelte organisation kan dermed være en barriere i sig selv, eftersom det besværliggør italesættelsen, operationaliseringen og den løbende kommunikation om styringen.

- 4) Det fjerde kritikpunkt er risikoen for interessekonflikter i forbindelse med en omstilling til mere tillidsbaseret styring, eftersom der er en risiko for, at en introduktion af mere tillidsbaseret ledelse med mindre datakontrol til følge vil resultere i interessekonflikter, hvor nogle aktører vil miste magt og kontrol mens andre vil få mere autonomi. I forlængelse heraf kan der opstå konflikt i forbindelse med udviklingen af en såkaldt ”understøttende datakontrol”, da en sådan vil kræve enighed om, hvad det vil sige at kontrol er understøttende. Herudover er der mange interessenter i og omkring den offentlige sektor, og derved kan der, udover intern uenighed, opstå eksterne interessekonflikter, mellem den pågældende offentlige organisation og eksterne aktører såsom medier, borgere, politikere mv.
- 5) Det femte og sidste centrale kritikpunkt af den tillidsbaserede styring er, at den nuværende lovgivning i store dele af den offentlige sektor virker som en barriere for tillidsbaseret styring (Retsinformation, 2013). Det er urealistisk at forestille sig tillid som styringsparadigme i store dele af den offentlige sektor, og på fx beskæftigelsesområdet er den nuværende lovgivning så stram på både proces og resultater, at det fremstår selvmodsiggende at styre tillidsbaseret, så længe lovgivningen ikke gøres mere tillidsvækkende. Samtidig vil konsekvenserne af en mindre restriktiv lovgivning være usikker, da færre dokumentationskrav kan føre til dårligere retssikkerhed for borgerne, hvilket er svært at forsvare politisk.

Ovenstående fem kritikpunkter er relevante for den saglige diskussion af konsekvenserne ved tillidsbaseret styring og vil derfor blive analyseret og efterprøvet tilbunds gående i specialets 2. analyse. Den kritiske tilgang til den tillidsbaserede styringsteori har været et centralt omdrejningspunkt for specialets empiriske undersøgelse, analyse samt diskussion, da ovenstående kritikpunkter er afgørende at forholde sig til og afhjælpe, hvis den tillidsbaserede styringsdagsorden skal have mulighed for at slå igennem i BIF. Nu følger et afsnit om de teoretiske afgrænsninger, der er taget i forbindelse med specialet.

Teoretisk afgræsning

Undersøgelsen af tillidsreformens gennemførelse i BIF er en empirisk og løsningsorienteret analyse, der har til formål at belyse, hvad man kan gøre for at effektivisere styringsrelationer med udgangspunkt i tillidsbaseret styring (KK, 2012). Ved konkret at undersøge, om det muligt at forbedre styringen i BIF ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform, fokuserer jeg min analyse omkring en bestemt teoretisk styringsdagsorden, for mere dybdegående at kunne arbejde med teoriens styrker, svagheder, udviklingsmuligheder samt generaliserbarhed. Den valgte teori fungerer som omdrejningspunkt for specialet og har til formål af give en rød tråd i opgaven, samt underbygge opgavens overvejelser og konklusioner. Til trods for specialets tillidsteoretiske fokus anvendes public choice teori og NPM i forbindelse med kritik af tillidsbaseret styring samt til at beskrive baggrunden for den nuværende styringskultur på beskæftigelsesområdet i KK (Niskanen, 1968; Dunleavy, 1991; Hood, 1991).

Med fokus på det samme genstandsfelt, som jeg arbejder med i min analyse, kunne jeg have valgt andre teorier end tillidsbaseret ledelsesteori. Det kunne have været relevant at arbejde med forskellige reguleringsteorier (Jordana og Levi-Faur, 2004). Her ville Public Interest teorien have været relevant, idet teorien argumenterer for, at den offentlige sektor i store træk vil arbejde for offentlighedens interesser. Reguleringsteorien Blame Avoidance kunne også have været interessant, idet teorien argumenterer for, at politikere og administratorer primært er optaget af at undgå problemer, og derfor flytter ansvaret væk fra dem selv (Grønnegaard, 2010). Det kunne ligeledes have været interessant at gå i dybden med Paul Piersons teori om institutionel sporafhængighed blandt offentligt ansatte. Her kunne det have været relevant at undersøge, om implementeringen af tillidsreformen bliver påvirket og signifikant influeret af medarbejdernes indlejrede sporafhængighed (Pierson, 2000).

En anden mulighed kunne have været at arbejde med et andet fokus på forholdet mellem New Public Management og New Public Governance. Hvor min opgave fokuserer på forholdet mellem tillid og mistillidsskabende incitamentsstrukturer, så kunne man have udforsket andre områder, hvor overgangen fra NPM til NPG har central betydning for den offentlige sektor. I forlængelse heraf ville man kunne lave en empirisk analyse af kommunernes brug af netværk, deres innovationskapacitet samt hvilket styringsparadigme, der hersker i de enkelte dele af kommunerne. (Se: Torfing, 2012; Lerborg, 2010; Greve, 2007; Osborne, 2009). Jeg gør brug af ovenstående styringsekspertter i min undersøgelse, men de fungerer mere understøttende end som egentlig teoretisk fokus for undersøgelsen.

Det kunne også have været relevant at undersøge interessenters forskellige roller, samt hvilken betydning rollevaretagelsen har for ens positionering og styringsparadigme. (Se: Eva

Sørensen, Birgit Jæger, Lotte Jensen m.fl. i Jæger, m.fl., 2003).

Ydermere kunne det have været relevant at undersøge tillidsreformen i Københavns Kommune ud fra et fokus på benchmarking, mål- og rammestyring, hvor fundamentet for undersøgelsen ville være de konkrete udfordringer ved og konsekvenser af brugen af NPM, samt hvordan disse normaliserende styringsredskaber kan forenes med tillidsbaseret styring (Se: Triantafillou, 2006; Greve, 2007; Hood, 1991).

I stedet for den empirisk funderede analyse, kunne jeg have valgt at udarbejde en mere sociologisk diskussion, hvilket ville have givet en mindre løsningsorienteret opgave, der til gengæld kunne have givet et billede af de forskellige sociale systemer, symbolske ordener, magtrelationer samt eksklusion og inklusion i den offentlige sektor. Her kunne det have været relevant at gå i dybden med en eller flere af de klassiske samfundsvidenskabelige sociologer som Weber, Bourdieu, Foucault, Honneth og Luhmann, da deres teorier, kunne have givet en spændende sociologisk analyse (Se: Luhmann, 1999; Honneth, 2006; Bourdieu, 2005; Foucault, 2002; Weber, 1994).

Det kunne ligeledes have været interessant at arbejde dybdegående med en økonomisk problemstilling, hvor man kunne have analyseret de økonomiske implikationer af tillidsreformen i Københavns Kommune. I den forbindelse ville en økonomisk analyse af besparelspotentialet i forbindelse med afbureaukratiseringen af kommunens styringsrelationer have været relevant. (Jespersen og Greve, 2011; Williamson, 1999).

Endelig kunne en juridisk funderet lovgennemgang af de forskellige love og regler, der influerer på styringsrelationerne i KK med fokus på retssikkerheden i forbindelse med regelforenkling og digitalisering, have været interessant, da en sådan ville kunne være med til at give et overblik over det præcise afbureaukratiseringspotentiale i kommunen. Inden for den juridiske forvaltningspolitik ville forskere som Peter Blume og Hans Christian Spies kunne sætte en forståelsesmæssig ramme for analysen, hvilket kunne have givet en spændende samt relevant juridisk- og forvaltningsmæssig analyse af de mulige konsekvenser af tillidsreformens indførelse i KK (Blume og Spies, 2005).

Som det fremgår af ovenstående, er der masser af relevante perspektiver og problemstillinger i relation til tillidsreformen i KK, der kalder på forskning med henblik på at opnå en bedre belysning af genstandsfeltet. Jeg har valgt at bidrage med en analyse, der tager udgangspunkt i den governance-baserede styringstilgang fokuseret omkring den tillidsbaserede styringsteori, som det fremgår af den teoretiske præsentation (Jf. Tillidsbaseret styringsteori). I de følgende afsnit præsenteres de metodiske overvejelser, der er foretaget i forbindelse med specialeskrivningsprocessen samt den endelige rapport.

Metodiske overvejelser og valg af empiri

De metodiske overvejelser har en central betydning for specialet, eftersom det endelige produkt er afhængigt af de metodiske til- og fravalg, der er taget undervejs i processen (Bitsch Olsen og Pedersen, 1997). I de følgende tre underafsnit præsenteres de metodiske overvejelser i forhold til valg af genstandsfelt, valg af primær- og sekundær empiri. De metodiske overvejelser omhandler primært valg af empirisk materiale, kildekritik samt afgrænsninger.

Valg af genstandsfelt

Grunden til at valget faldt på beskæftigelsesområdet skyldes, som nævnt i indledningen, at det er et af de mest gennemkontrollerede områder i den offentlige sektor i Danmark, hvorfor det også er et af de områder med størst afbureaukratiseringspotentialt (Kommunernes Landsforening, 2013; Bang Schmidt, 2012). Beskæftigelsesrådets omfattende bureaukrati sammenlagt med KK's størrelse, mange særaftaler og styringsmæssige kompleksitet, gør det meget udfordrende at gennemføre styringsmæssige ændringer. Umiddelbart gør KK's kompleksitet det svært at sammenligne kommunen direkte med de resterende kommunale forvaltninger i Danmark, hvilket umiddelbart gør det svært at generalisere på baggrund af specialets afsluttende konklusioner. Ikke desto mindre kan man argumentere for, at hvis tillidsbaseret styring kan lade sig gøre på beskæftigelsesområdet i KK, så kan det lade sig gøre alle andre steder i den offentlige sektor i Danmark (Reiermann, 2012). Beskæftigelsesområdet i KK er så at sige, det man vil kalde en "least-likely case" (Eckstein, 1975), eftersom det må betragtes som et af de områder i den offentlige sektor, hvor det er mindst sandsynligt, at en tillidsbaseret styringsreform kan gennemføres succesfuldt. Hvis man betragter genstandsfeltet, som en least-likely case, så øges mulighederne for at generalisere på baggrund af specialets konklusioner betragteligt (George og Bennett, 2005).

Det er dog vigtigt at tage forbehold for, at styringsmæssige udfordringer altid vil være relativt kontekstuelle, og at det derfor primært er overordnede konklusioner, der kan generaliseres på baggrund af, samtidig med at der tages de nødvendige forbehold for lokale forhold. Et kontekstuel forbehold, der bør tages, når det kommer til styring i KK er, at kommunen har såkaldt mellemformstyre med syv forskellige forvaltninger med hver deres borgmestre og direktører, og derfor ikke har samme styringsstruktur som de fleste øvrige kommuner, der har udvalgsstyre med kun en borgmester og en kommunaldirektør. Udover KK har Esbjerg, Aalborg og Odense dog også mellemformstyre, hvilket eventuelt kan muliggøre generalisering af erfaringerne fra KK med disse kommuner. Hvis de nødvendige forbehold tages, vil der dog være nogle generelle erfaringer, som formentlig vil kunne anvendes i andre styringsmæssige

kontekster end lige netop i BIF. Her tænker jeg specifikt på andre kommunale beskæftigelsesforvaltninger, hvor flere af specialets konklusioner vil kunne fungere som inspiration i forbindelse med at indføre mere tillidsbaserede styreformer. Især beskæftigelsesforvaltningerne i Esbjerg, Odense, Aalborg samt Århus, der har magistratstyre, vil formentlig kunne genkende en række af de udfordringer, som BIF slås med.

Specialets konklusioner kan på den måde generaliseres til at have relevans for andre forvaltninger end blot BIF. Hvis specialets konklusioner bruges i anden sammenhæng, er det dog vigtigt at være meget opmærksom på de kontekstuelle særpræg, der præger BIF. På baggrund af ovenstående overvejelser er specialets genstandsfelt valgt med udgangspunkt i aktualitet, relevans, kompleksitet samt målet om generaliserbarhed af en least-likely case (Bitsch Olsen og Pedersen, 1997; s. 207-228).

Valg af empiri

For at kunne besvare specialet problemformulering om hvad mulighederne og barriererne er for at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform, er det nødvendigt at tydeliggøre, hvilke parametre der skal måles på for at afgøre, om styringsrelationerne kan effektiviseres. Jeg har valgt at analysere på de seks parametre, som gennemgås i tabel 1, eftersom det er centrale samt relativt målbare parametre, som kan være med til at afgøre, om den tillidsbaserede styring kan bidrage til en effektivisering af BIF (JF. afsnittet: Tillidsbaseret styringsteori).

For at sikre en tilbunds gående undersøgelse af genstandsfeltet gøres der brug af en bred vifte af forskellige typer empiri i specialet (Andersen og Hovgaard, 2007). Specialet er dermed empirisk funderet og har den empiriske indsamling som grundlag og omdrejningspunkt for analysen. Eftersom specialet har til formål at undersøge gennemførelsen af en styringsreform på beskæftigelsesområdet i KK, er det relevant at anvende kvalitativt såvel som kvantitativt empirisk materiale. Der forefindes allerede en række kvantitative surveys på området, hvilket har gjort det oplagt for mig at gennemføre en mere kvalitativ interviewundersøgelse med henblik på at undersøge mere komplekse problemstillinger samt baggrunde for interessenternes holdninger i BIF (Juul Kristensen, 2007; Kvale og Brinkmann, 2009).

Kombinationen af den primære kvalitative- samt de sekundære kvantitative empiriske undersøgelser giver et godt grundlag for at kunne undersøge specialets genstandsfelt tilbunds gående. Samtidig inddrages en lang række journalistiske artikler, forskningspublikationer, observationsstudier samt forvaltningsnotater med henblik på at afdække genstandsfeltet så grundigt som muligt (Andersen og Hovgaard, 2007).

For at kunne besvare specialets problemformulering fyldestgørende har jeg undersøgt hovedårsagerne til gennemførelsen af en tillidsreform i Københavns Kommune. Konkret har jeg indsamlet denne baggrundsinformation fra de primære kvalitative interviews, artikler, observation ved tillidskonferencen i KK samt forvaltningsnotater. Det har været relevant at inddrage mange forskellige kilder for at sikre en flerfacetteret gennemgang af årsagssammenhænge i forbindelse med tillidsreformens hovedårsager (Jf. Indledning).

Specialets første arbejdsspørgsmål om, hvordan BIF konkret arbejder med at få tillidsreformen ført ud i livet, og hvordan man fremadrettet vil arbejde for at sikre en mere effektiv styringsstruktur i forvaltningen, besvares hovedsagligt ved hjælp af den primære kvalitative interviewundersøgelse samt den tillidsbaserede styringsteori. Årsagen til at der ikke anvendes yderligere empiri i denne del af analysen er, at tillidsreformen i BIF er på så indledende et stadie, at der endnu ikke er udgivet materiale herom (Se: Analyse 1).

For at kunne besvare specialets andet arbejdsspørgsmål om, hvilke barrierer der er for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne i BIF, anvendes den primære kvalitative interviewundersøgelse ligeledes som det bærende empiriske grundlag for besvarelsen heraf. I dette analyseafsnit anvendes dog også en sekundær survey af styringen i BIF, der er med til at give analysen øget validitet ved at underbygge og supplere den primære kvalitative interviewundersøgelse (Cogency, 2012). De fem kritikpunkter af tillidsbaseret styring anvendes som grundlag for analysen, da det giver en logisk struktur (Se: Analyse 2).

Det tredje og sidste arbejdsspørgsmål om, hvilke muligheder der er for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne i BIF, anvendes hovedsagligt den primære kvalitative interviewundersøgelse. Tillidsreformen er på et indledende stadie i BIF, og derfor findes der meget begrænset empirisk materiale på området. De kvantitative undersøgelser der findes er ikke specifikt omhandlende tillid i BIF, men bredere funderet på enten kommunalt eller nationalt plan, og derfor tager analysen empirisk udgangspunkt i de gennemførte kvalitative interviews. Analysen er struktureret omkring de seks styringsmæssige udfordringer, som blev præsenteret under den tillidsbaserede styringsteori, og strukturen er dermed sammenlignelig med analysen af barriererne ved tillidsbaseret styring (Jf. Analyse 3).

I de tre analyseafsnit inddrages den tillidsbaserede styringsteori samt kritikken heraf for at undersøge, om der er sammenhæng mellem teori og praksis i forbindelse med gennemførelsen af tillidsreformen i BIF. I de følgende afsnit gennemgås metodiske til- og fravalg i forbindelse med specialets empiri med henblik på at kunne tage de nødvendige forholdsregler i forbindelse med anvendelsen af de forskellige kilder. Til at begynde med præsenteres de metodiske overvejelser i forhold til specialets 1. håndskilder eller den primære empiri.

Primær empiri

Specialets primære empiri består hovedsagligt af kvalitative interviews med centralt placerede personer i BIF. For at kunne svare fyldestgørende på opgavens problemformulering og arbejdsspørgsmål har det været relevant at interviewe respondenter fra de centrale dele af BIF. Samtidig giver det metodisk set et mere fyldestgørende billede af genstandsfeltet, hvis flere forskellige typer interessenter fra de relevante niveauer i organisationen er repræsenteret. Grunden, til at det i dette speciale er særlig vigtigt at have de forskellige dele af forvaltningen repræsenteret, er at den tillidsbaserede styring netop kendetegnes ved at påpege vigtigheden af, at tillid skal fungere som et gennemgående paradigme eller en organisationskultur, hvis styringsværktøjet skal fungere optimalt. Det er herunder vigtigt at have især medarbejdersiden repræsenteret i undersøgelsen, da denne gruppe ofte har tendens til at blive nedprioriteret i strategiske og styringsmæssige sammenhænge (Bang Schmidt, 2012).

Det har været afgørende at få et kvalitativt indblik i baggrunden for de centrale interessenters styringsmæssige ageren i BIF, og her er de dybdegående interviews en god metode, da den muliggør tilbundsgående forklaringer på komplekse problemstillinger. Kontekst er afgørende for, hvordan tillidsbaserede styringsmæssige tiltag bør iværksættes, og derfor er den kvalitative interviewundersøgelse central for specialets analyse (Kvale og Brinkmann, 2009). Herunder er det centralt at påpege, at den centrale årsag til, at en kvalitativ interviewundersøgelse er foretrukket frem for en kvantitativ survey er, at specialet omhandler indviklede kontekstuelle problemstillinger, der fordrer en kvalitativ tilgang (Juul Kristensen, 2007).

Der er, med udgangspunkt i ovenstående overvejelser, gennemført individuelle interviews med udvalgte centralt placerede repræsentanter fra BIF. Det øverste led i forvaltningen er direktionen, og her er der gennemført et tilbundsgående interview med administrerende direktør i BIF, Morten Binder. Han har det overordnede ansvar for hele forvaltningen, og har dermed også ansvar for at tillidsreformen bliver gennemført i BIF. I interviewet med Morten Binder var der derfor både fokus på de overordnede styringsmæssige visioner og de konkrete tiltag med henblik på tillidsreformen. Det er BIF's økonomi- og resultatafdeling, der står for operationaliseringen samt koordineringen af tillidsreformens gennemførelse i BIF, og der er derfor også gennemført et længere interview med specialkonsulent Pernille Petersen fra denne afdeling. I interviewet med Pernille Petersen var der primært fokus på, hvordan man arbejder med den konkrete gennemførelse af tillidsreformen i centralforvaltningen i BIF.

Udover interviewene med repræsentanterne fra BIF's centrale forvaltning er der også gennemført interviews med repræsentanter fra de øvrige styringsniveauer i BIF. Næste styringsmæssige led under direktionen er jobcentrenes ledelse, og her er der gennemført inter-

view med jobcentercheferne, Hans Christian Overgaard fra Jobcenter Baldersgade samt Niels Gansted fra Jobcenter Musvågevej. Interviewenes fokus var på alle dele af de styringsmæssige udfordringer i BIF, eftersom jobcentercheferne er placeret som leddet mellem den centrale forvaltning og de lokale enheder. Dermed har jobcentercheferne en central styringsmæssig magtposition, der gør disse interview særligt interessante for specialets analyse (Se: Bilag 2).

Niveauet under jobcentercheferne er de lokale afdelingschefer. Fra dette niveau har jeg interviewet afdelingschef, Jens Sibbersen fra Karrierecenteret i Nyropsgade. I interviewet var der fokus på den overordnede styring i BIF samt på relationen mellem ledere og frontmedarbejdere. Afdelingscheferne sidder som leddet mellem jobcenterchefer og frontmedarbejdere, og har dermed en afgørende placering i styringskæden i BIF. Samlet set er der dermed gennemført fem interviews med repræsentanter fra BIF's centralforvaltning og institutionsledere.

Der er, udover ovenstående dybdegående interviews med centralt placerede ledende medarbejdere i BIF, også gennemført en række personlige interviews med frontmedarbejdere fra forskellige afdelinger i BIF. Der er herunder gennemført et dobbeltinterview med to beskæftigelseskonsulenter fra Karrierecenteret i Jobcenter Nyropsgade, som arbejder med ledige højtuddannede. Ydermere er der gennemført individuelle interviews med to beskæftigelseskonsulenter fra Jobcenter Baldersgade, der arbejder med lovpligtig opfølgning på revalideringssager. Herudover er der gennemført et individuelt interview med en arbejdsmarkedskonsulent fra Jobcenter Musvågevej, der arbejder med den lovpligtige kvartalsopfølgning på ledige i matchgruppe 2 og 3, som er den gruppe af ledige, der har en diagnose eller et misbrug, som begrænser deres mulighed for at træde ind på arbejdsmarkedet. Der er således gennemført fem dybdegående interviews med frontmedarbejdere i BIF, og dermed er der samlet set gennemført dybdegående interviews med 10 respondenter fra BIF.

De centralt placerede respondenter fra ledelsen og centralforvaltningen er, som det fremgår af ovenstående, navngivet i specialet, hvorimod de interviewede frontmedarbejdere holdes anonyme. Grunden hertil er, at der er stor forskel på, hvilket udgangspunkt ledere og frontmedarbejdere har for at deltage i en sådan undersøgelse. Som leder skal man konstant kunne stå på mål for styringsmæssige til- og fravalg, hvor man som almindelig medarbejder uden ledelsesansvar ikke er vant til at skulle argumentere for styringsmæssige til- og fravalg samt stå på mål herfor. Desuden kan en bekymring være, at mange frontmedarbejdere vil tøve med at være oprigtigt ærlige i et dybdegående interview vedrørende den gældende ledelse og de effektuerede styreformere, hvis vedkommende ikke kan føle sig sikker på at blive holdt anonym med henblik på ansættelsesmæssige konsekvenser. Samtidig er de interviewede frontmedarbejders identitet heller ikke afgørende for specialets analyse på samme måde,

som det er tilfældet med de ledende medarbejdere. Det er eksempelvis vigtigt at kunne henvise til, at den administrerende direktør for BIF mener noget bestemt, da denne person har en helt særlig magtposition i forvaltningen (Kvale og Brinkmann, 2009; Se: Bilag 2).

De enkelte interviews er gennemført med udgangspunkt i interviewguides. Jeg har arbejdet med to forskellige typer af interviewguides, hvor den ene har været brugt til interviews med lederne samt den centrale forvaltning i BIF, mens den anden har været brugt til interviews med medarbejdere uden ledelsesansvar. Ofte vil frontmedarbejderne ikke have samme grundlag for at kunne besvare overordnede styringstekniske spørgsmål, da de ikke har et styringsansvar til daglig, hvorfor det giver god mening metodisk at arbejde med to forskellige interviewguides. Samtidig sidder medarbejderne med helt andre udfordringer i hverdagen, der i højere grad relaterer sig til produktion af kerneydelsen end til styringsmæssige problemstillinger. Interviewguiderne er løbende blevet tilpasset og justeret i henhold til den enkelte respondents ansvarsområde og viden med henblik på den optimale interviewproces. Det er dog vigtigt, at der ikke er for stor forskel mellem de forskellige interviewguides, da ensartethed øger generaliserbarheden af den samlede mængde interviews (Se bilag 3 og 4).

For at belyse de tre arbejdsspørgsmål optimalt har jeg så vidt muligt valgt at gennemføre interviewene semistrukturerede. Derfor er der taget udgangspunkt i interviewguiden, men der har samtidig været mulighed for at tilpasse spørgsmålenes rækkefølge løbende (Juil Kristensen, 2007). En strammere interviewstruktur kunne på den anden side have givet bedre sammenlignelighed og generaliserbarhed, men de gennemførte interviews har som hovedformål at være kvalitative, og derfor har jeg valgt den semistrukturerede interviewform med det formål at give et dybdegående billede af styringen på beskæftigelsesområdet i KK (Bitsch Olsen og Pedersen, 1997; s. 281-300; Kvale og Brinkmann, 2009).

I forbindelse med de primære kvalitative interviews, har jeg søgt at mindske de metodiske usikkerheder og sikre høj validitet. En afgørende faktor, ved selv at indsamle det empiriske materiale, har været, at jeg har stået for processen fra start til slut, og dermed har kunnet sikre en ensartet kvalitet. Til trods for de metodiske forholdsregler der er taget, er det stadig nødvendigt at være kildekritisk over for de valgte respondenter, eftersom de givetvis har besvaret mine spørgsmål med udgangspunkt i deres egen dagsorden og den givne situation. Helt konkret vil de fleste af de udvalgte ledere være klar over, at tillid er en del af en reformstrategi, som kommunens ledelse ønsker at gennemføre, hvorfor de til en hvis grad er nødt til at være positivt stemt overfor reformdagsordenen. Derfor er der en risiko for, at de vil anerkende denne dagsordenen, til trods for at de i virkeligheden er imod at gennemføre mere tillidsbaseret styring i deres afdeling. Der er stor forskel på at tale om at ændre styringsstrate-

gi og så gøre det reelt, og derfor er det vigtigt at bruge de dybdegående interviews til at komme i bund i forhold til, hvad respondenterne i virkeligheden tænker og ønsker, og hvad der reelt sker i forvaltningen. Samtidig er de interviewede frontmedarbejdere blevet henvist til mig af deres egen nærmeste leder, hvilket indebærer en risiko for en hvis grad af censur samt udvælgelse af mindre kritiske medarbejdere. Typisk vil jeg ikke få alle sandhederne frem i disse interviews, da respondenterne heller ikke er anonyme på samme måde som i en digital survey, hvor der kan svares i fred og ro over internettet. De kritiske røster bliver ofte pakket pænt ind i diplomatiske vendinger, men man får ikke desto mindre et kritisk blik på ledernes selvforståelse, når deres frontmedarbejdere interviewes (Juul Kristensen, 2007).

Sekundær empiri

Udover den ovenstående primære empiriindsamling er der i forbindelse med specialet gjort brug af en del sekundært empirisk materiale eller 2. håndskilder. Eftersom den primære empiriindsamling har fokuseret på kvalitative interviews, er der blevet gjort brug af flere sekundære kvantitative empiriske data. Grunden til at jeg har ønsket at inddrage både kvalitativ og kvantitativ empiri skyldes, at begge former for empiri har styrker og svagheder. Kvantitative undersøgelser kan sige noget om, hvor mange der mener noget, og hvor udbredt et bestemt fænomen er, men kan ikke sige noget tilbundsående om, hvorfor det forholder sig sådan. Den kvalitative empiri er god til dybdegående at undersøge baggrunden for holdningerne på et bestemt område. Brugt sammen kan den kvalitative og kvantitative empiri skabe en metodisk synergieffekt, som kan styrke specialet (Andersen og Hovgaard, 2007).

Den første af de anvendte sekundære surveys er udarbejdet af analyseinstituttet TNS Gallup for Ugebrevet A4, der er LO's og Offentligt Ansattes Organisationers (OAO) nyhedsbrev. Undersøgelsen viser, at de offentligt ansatte er utilfredse med at de bliver kontrolleret, har for lidt indflydelse på eget arbejde og kunne hjælpe mere, hvis de blev spurgt (Bang Schmidt, 2012). Gallups analyse omhandler således ikke beskæftigelsesområdet i KK men den offentlige sektor som helhed. Undersøgelsen bruges derfor ikke i de konkrete analyser af BIF, men fungerer i stedet rammesættende for den overordnede problemstilling i specialets indledning. Når man ser på, at det er de offentligt ansattes medarbejderorganisationer, der har fået gennemført undersøgelsen, så er det naturligt at se kritisk på, om der kan være en politisk motivation som grundlag for undersøgelsen. Gallup er dog et velrenommeret analyseinstitut med høj troværdighed, og jeg vurderer derfor, at undersøgelsesresultaterne kan bruges i specialet, så længe man tager de nødvendige forbehold for undersøgelsens konklusioner og supplerer undersøgelsen med anden empiri (Andersen og Hovgaard, 2007).

Udover Gallups undersøgelse har konsulentbureauet Cogency gennemført et pilotstudie af de nuværende styringsrelationer i KK. Undersøgelsen er gennemført for KK med det formål at afdække, hvordan tillidsdagsordenen vil kunne styrke kommunen i fremtiden. Eftersom undersøgelsen er finansieret af KK, skal der naturligvis tages det forbehold, at undersøgelsen måske ikke er så kritisk, som den kunne have været, hvis den havde været udarbejdet af en uafhængig aktør. En metodisk gennemgang af Cogencys rapport viser dog, at den er ganske nuanceret og professionelt udført, og herunder kritiserer KK direkte på de områder, hvor styringen kan forbedres. Rapporten indeholder en række metodiske overvejelser, der højner validiteten, og det er derfor min vurdering, at pilotstudiet kan fungere godt som understøttende empiri i specialet (Cogency, 2012). Cogencys pilotstudie anvendes primært i den anden del af specialets analyse, der omhandler barrierer ved tillidsbaseret styring i BIF.

En anden vigtig informationskilde i forbindelse med den empiriske indsamling til specialet har været dokument- og litteraturstudier. I løbet af specialeprocessen har jeg gennemgået en lang række forskningspublikationer, dagbladsartikler, bøger og notater med henblik på at styrke det empiriske grundlag for specialet. Jeg har foretaget studierne ved søgninger på Google og Infomedia. De primære søgeord, der har været brugt i de digitale søgemaskiner, har været ”tillidsbaseret styring”, ”tillidsbaseret ledelse i Københavns Kommune”, ”Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen”, ”tillidsbaseret ledelsesteori”, ”New Public Management” og ”New Public Governance”. Disse søgninger har ført frem til en række artikler, notater og videnskabelige publikationer, som jeg så har brugt som udgangspunkt for videre litteratursøgning gennem såkaldt back-tracking eller snowballing, hvor litteratursøgningen fortsættes ved hjælp af de fundne dokumenters kildehenvisninger og litteraturlister. Den grundige desk-research af genstandsfeltet har især ført til en række relevante dokumenter om konkrete tiltag i forhold til tillidsbaseret styring i Danmark, som har bidraget til min forståelse af specialets genstandsfelt, hvilket fremgår af specialets indledning (Houmark Andersen, 2012; Danske Kommuner, 2010; Information, 2012; KL, 2013, Løvgren Mette, 2012, m. fl.).

Litteratursøgningen til specialet er foretaget i perioden fra 1. november 2012 til 1. maj 2013, hvilket naturligvis har betydning for søgeresultaterne, da tillidsreformen i KK var i en meget indledende fase på det tidspunkt. Søgeperioden har betydet, at antallet af udgivelser om emnet har været begrænset, hvilket der skal tages højde for, hvis specialets konklusioner bruges på et senere tidspunkt, hvor nye data er fremkommet (Andersen og Hovgaard, 2007).

Dokument- og litteraturstudier vil altid indebære en metodisk usikkerhed, idet der kan være tale om anden eller tredjehåndserfaringer, samtidig med at det er stort set umuligt at baggrundstjekke de oplysninger, der fremkommer i disse udgivelser. Derfor er det vigtigt at

gøre brug af forskellige typer kilder, da det giver den bedste balance. Artikler i tidsskrifter og dagblade har ofte politisk motiverede dagsordner, hvilket man skal være opmærksom på ved brugen heraf. Administrative notater og dokumenter kan også være påvirket af forskellige dagsordener, og her er det også vigtigt at være kildekritisk. Samtidig kan videnskabelige artikler og bøger bygge på vidt forskellige forskningstilgange og videnskabelige ståsteder, hvilket nødvendiggør en sund skepsis samt inddragelse af forskellige videnskabelige argumenter og vinkler, så forskellige synspunkter inddrages (Andersen og Hovgaard, 2007).

Som det fremgår af ovenstående har jeg forsøgt at inddrage forskellige typer empiri med henblik på at øge validiteten af specialets konklusioner. Jeg har dog stadig været nødt til at træffe en række metodiske og empiriske fravalg, hvilket gennemgås i det følgende afsnit.

Afgrænsning

Til trods for at jeg har gennemført en række interviews med centrale aktører i BIF, så kunne det have været relevant at tale med endnu flere. Metodisk kunne det have været interessant at sammenligne de forskellige jobcentre i KK, med henblik på at finde styringsmæssige forskelligheder, men det ville nødvendiggøre langt flere interviews. Det kunne ligeledes have været relevant at gennemføre en række fokusgrupper med brugere af jobcentrene, for at få brugervinklen dækket. Jeg gør brug af sekundære kvantitative undersøgelser i specialet, men hvis jeg havde haft mere tid og flere ressourcer ville det have været meget relevant at gennemføre en kvantitativ survey, der blev sendt til samtlige medarbejdere i BIF. Disse metodiske fravalg bunder i, at jeg har begrænsede ressourcer, i og med at jeg skriver alene og kun har haft 30 ECTS point til rådighed (Bitsch Olsen og Pedersen, 1997, s. 207-248).

Som jeg også var inde på i den teoretiske afgrænsning, har jeg afgrænset mig fra en række relevante og interessante elementer, som kunne have været spændende at inddrage i specialet. Jeg mener dog, at jeg er relativt godt dækket ind, eftersom jeg har haft fokus på de teoretiske, metodiske og empiriske begrænsninger, og derfor har fokuseret på en bestemt teoretisk retning, gjort brug af forskellige metoder samt været kritisk overfor den brugte empiri. De metodiske overvejelser og afgrænsninger er dog vigtige, da de i høj grad er med til at sætte fokus på specialets metodiske svagheder, og derved gør det muligt at styrke specialet på de områder, hvor det ellers kunne have begrænsninger (Andersen og Hovgaard, 2007).

BIF er netop nu ved at gennemføre tillidsreformen, og i den første del af specialets analyse præsenteres de foreløbige tiltag i forvaltningen samt hvordan man fremadrettet vil arbejde for at sikre en mere effektiv styringsstruktur i BIF. Besvarelsen af specialets første arbejdsspørgsmål følger således nedenfor.

Analyse 1: Hvordan arbejder Københavns Kommune konkret med at få tillidsreformen ført ud i livet på beskæftigelsesområdet, og hvordan vil man arbejde fremadrettet for at sikre mere effektiv styringsstruktur i forvaltningen?

I denne analyse vil der være fokus på, hvilke konkrete tiltag BIF har taget for at gennemføre tillidsreformen på nuværende tidspunkt, samt hvordan forvaltningen fremadrettet vil arbejde på at gøre styringen mere tillidsbaseret. Analysen er opdelt i to underafsnit, hvoraf det første omhandler de hidtidige tiltag, BIF har taget for at gennemføre reformen, og det andet fokuserer på de fremadrettede visioner, som de adspurgte repræsentanter fra BIF har for gennemførelsen af tillidsreformen på længere sigt. Afslutningsvis følger en konklusion, hvor de konkrete gennemførelsesmuligheder for tillidsreformen opsummeres på baggrund af analysen.

I forhold til at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform i BIF er der en række forhold man skal være opmærksom på. Udover forvaltningens strukturelle opbygning er det væsentligt, at BIF er en af de mest gennemregulerede forvaltninger i Danmark. Organisationen skal forholde sig til den omfattende lovgivning, der præger det kommunale beskæftigelsesområde. Beskæftigelseslovgivningen ændres ofte og er så indviklet, at det kan være meget svært at finde rundt i selv for fagpersoner (Retsinformation, 2013). Udover den indviklede nationale lovgivning er BIF's størrelse, kompleksitet og styringskultur med til at vanskeliggøre gennemførelsen af en tillidsbaseret styringsreform. Ved gennemførelsen af en tillidsreform i BIF må man derfor tage højde for den nuværende resultatbaserede styringskultur, hvilket specialkonsulent Pernille Petersen fra BIF's afdeling for økonomi og resultater beskriver således: *"Vi har resultatkontrakterne med centrene og en helt overordnet strategi for hele forvaltningen, som så går igennem i resultatkontrakterne. Ude decentralt er de også blevet mere og mere målorienterede i deres styring. Det er ligesom den kappe, der er lagt ned over det hele"* (Petersen, 13:55ff). Den nuværende styringskultur kan altså beskrives som et resultatorienteret måleregime, hvor arbejdsprocessen er styret af målinger og kontrol (Se: Bilag 2).

Tillidsbaseret styring må på baggrund af den nuværende styringskultur i BIF anses for et skridt i den helt modsatte retning af den hidtidige praksis, hvilket besværliggør mulighederne for en effektivisering gennem tillidsbaseret styring. Denne problemstilling gennemgås dybdegående i analyse 2, der omhandler barrierer ved tillidsreformen. Som tidligere nævnt må BIF derfor anses som en least likely case, hvor en tillidsbaseret styringsreform vil møde megen styringsmæssig modstand (Jf. Valg af genstandsfelt).

Nu følger den første del af analyse 1 omhandlende de foreløbige tiltag, BIF har taget for at gennemføre tillidsreformen i forvaltningen. I afsnittet anvendes en række citater fra de adspurgte repræsentanter fra BIF, som diskuteres i forhold til specialets teori.

Foreløbige tiltag med henblik på gennemførelsen af tillidsreformen i BIF

I BIF har man, med udgangspunkt i den politiske dagsorden om at der skal gennemføres en tillidsreform i hele KK, igangsat en foreløbig handlingsplan for gennemførelsen af tillidsreformen i forvaltningen. Administrerende direktør Morten Binder forklarer tiltaget således: *”Planen er egentlig meget enkel, for vi har bedt alle led i organisationen om at forholde sig til, om de støder på nogen styringsmæssige forhold i bred forstand (...) som man ikke synes giver mening i forhold til den indsats det kræver* (Binder, 30:09ff). BIF har dermed startet gennemførelsen af tillidsreformen med en cost-benefit analytisk afbureaukratiseringsøvelse, hvor centralforvaltningen har lavet en høringsrunde blandt de decentrale enheder. For at behandle de forslag, der er kommet ind fra det decentrale niveau, har centralforvaltningen nedsat en arbejdsgruppe med de relevante repræsentanter fra alle dele af BIF. Arbejdsgruppen har til opgave at igangsætte en konkret diskussion om tillidsbaseret styrings rolle i BIF fremadrettet og skal dermed være katalysator for tillidsreformens gennemførelse i BIF.

Specialkonsulent Pernille Petersen er en del af den nedsatte arbejdsgruppe, som regner med at fremlægge deres rapport i juni måned 2013, og hun mener, at målet med arbejdsgruppen er klar: *”Vi vil jo gerne udvise noget mere tillid. Vi synes jo ikke, at det er sjovt at gå rundt og kontrollere alt og alle hele tiden”* (Petersen, 02:20ff). Der er dog tale om en svær balancegang, hvor arbejdsgruppen skal afveje fordele og ulemper ved hver enkelt forslag, som er kommet ind fra de decentrale enheder. De decentrale enheder er i forbindelse med høringen blevet opfordret til at brainstorme uden begrænsninger med henblik på at få alle tænkelige forslag ind til behandling, hvilket har været en kulturændring for de decentrale ledere i BIF, da man ikke tidligere har gået så drastisk til værks (Petersen, 07:50ff).

Arbejdsgruppens ønske om at alting kom ind til behandling blev, ifølge Pernille Petersen, opfyldt, hvilket har betydet, at arbejdsgruppen har haft vigtige diskussioner om eventuelle ændringer i forhold til MUS-samtaler, resultatkontrakter og procesmål. Arbejdsgruppen har på nuværende tidspunkt kommet til enighed om en række forslag i forhold til afbureaukratiseringer samt en mere strømlinet styring af BIF. Man er foreløbigt blevet enige om at anbefale, at resultatkontrakterne gøres toårige, at en række processuelle mål fjernes og at der skal måles mere på effekt- og indsatsmål. Herudover diskuterer arbejdsgruppen fortsat, hvorvidt det er muligt at pille sygefraværs mål og økonomimål ud af de nuværende resultatkontrakter, da man i forvejen har stort fokus på disse områder i andre sammenhænge. Et andet fokusområde for arbejdsgruppen har været en mulig strømligning af de parallelle måleregimer ved at have en mere samlet dataindsamling, så målingerne koordineres bedre fremadrettet, hvilket flere af de adspurgte jobcenterchefer også har ytret ønske om (Petersen, 09:25ff).

Arbejdsgruppen kommer således med en række anbefalinger til direktionen i BIF, men i sidste ende er det direktionen og det politiske udvalg, der træffer afgørelsen om, hvor langt man vil gå for at fremme tillidsbaseret styring i forvaltningen. Allerede på nuværende tidspunkt har forvaltningsdirektør Morten Binder givet udtryk for, at man fra direktionens side ikke er klar til at afskaffe MUS-samtaler og resultatkontrakter, hvilket der ellers har været flere anmodninger om fra de decentrale enheder (Petersen, 08:35ff). På den måde har arbejdsgruppen altså visse begrænsninger, da man fra direktionens side har givet udtryk for, at man ønsker at bibeholde det styringsmæssige set up relativt uændret (Binder, 17:00ff). Pernille Petersen er af den opfattelse, at arbejdsgruppen kan komme med de anbefalinger, de ønsker, men at det ikke nødvendigvis betyder at direktionen har tænkt sig at rette ind efter det. Forvaltningsdirektørens afvisning af at ville afskaffe resultatkontrakter og MUS-samtaler har dog betydet, at arbejdsgruppen ikke har tænkt sig at anbefale dette, eftersom man på forhånd vidste, at det ville blive afvist af direktionen, til trods for at der var opbakning til det fra de decentrale ledere (Petersen, 12:30ff).

Tillidsreformen er foreløbigt på et meget indledende stadie i BIF, og arbejdsgruppen har endnu ikke fremlagt deres endelige rapport. Ikke desto mindre er arbejdsgruppen indirekte blevet pålagt begrænsninger i forhold til hvor langt direktionen ønsker at gå i forhold til tillidsbaseret styring, og så længe tillidsreformen begrænses til en høringsrunde blandt de decentrale enheder og en arbejdsgruppe nedsat af centralforvaltningen med fokus på afbureaukratisering, så kan der umiddelbart virke langt til en mere tillidsbaseret styringskultur. Foreløbigt er tillidsreformen ikke for alvor ved at blive gennemført i BIF, da der endnu ikke er taget større beslutninger om at fremme tillidsbaseret styring fra direktionens side (Petersen, 13:15ff). Tillid er således på et meget indledende stadie i BIF, og spørgsmålet er hvor meget tillid kommer til at fylde del af den fremtidige styring i BIF. Et afgørende punkt, for den tillidsbaserede styrings fremtid i BIF, bliver direktionens reaktion på arbejdsgruppens forslagskatalog, hvilket formentlig kommer til at stå klart i løbet af sommeren 2013. Arbejdsgruppen anbefaler, som tidligere beskrevet, at man tager en lang række initiativer for at fremme tillidsbaseret styring i BIF, men på nuværende tidspunkt er det altså svært at sige med sikkerhed, hvor langt politikere og direktion er klar til at gå (Petersen, 29:30ff).

Foreløbigt er gennemførelsen af tillidsreformen i BIF begrænset til den arbejdsgruppe, som er ved at afslutte udarbejdelsen af forslagskataloget, der skal behandles af det politiske udvalg og direktionen i BIF i løbet af de kommende måneder. Politikernes og direktionens dom over forslagskataloget bliver altafgørende for tillidsreformens fortsatte gennemførelse i BIF. Fremtiden for tillidsreformen er dermed usikker på nuværende tidspunkt.

Fremadrettede visioner for effektivisering af styringsstrukturen i BIF

Til trods for at man endnu ikke er nået længere end at gennemføre en høringsrunde, nedsætte en arbejdsgruppe og påbegynde udviklingen af et forslagskatalog med henblik på gennemførelsen af tillidsreformen i BIF, så giver de adspurgte repræsentanter fra BIF udtryk for, at man fremadrettet både bør og kan effektiviseres styringen ved at styre mere tillidsbaseret.

Forvaltningsdirektør Morten Binder peger på, at en af de centrale fremadrettede visioner, han har for styringen i forvaltningen, er opbygningen af en læringskultur, hvor man reflekterer og sparrer med sine kollegaer på baggrund af det løbende arbejde. Forvaltningsdirektøren giver udtryk for, at han fremadrettet ønsker øget empowerment af de enkelte lokale enheder samt mere plads til læring og lokal tilpasning. Herudover mener Morten Binder, at en af de centrale styringsmæssige udfordringer i BIF bliver at klargøre, hvilke kompetencer man fremadrettet skal have for at kunne arbejde i BIF under et mere tillidsbaseret styringsparadigme (Binder, 1:11:10ff). Jobcenterchef Niels Gansted argumenterer i tråd med forvaltningsdirektøren for, at de enkelte jobcentres medarbejdere fremadrettet skal sikres øget lokal empowerment og kompetenceudvikling, hvilket konkret kan ske ved at de lokale enheder inddrages mere i udviklings- og innovationsprocesser. Frem for at udviklingsinitiativer kommer fra centralforvaltningens tænketank, så jobcenterchefen gerne flere medarbejdergenereede udviklingsprocesser ude i de lokale enheder med henblik på at sætte medarbejdernes kompetencer i spil og fremme innovationen i forvaltningen (Gansted, 26:10ff). Afdelingschef Jens Sibbersen argumenterer i tråd med jobcenterchef Niels Gansted for, at man fremadrettet bør arbejde aktivt på at få en mere tillidsbaseret styring mellem de lokale enheder og den centrale forvaltning, så de lokale kompetencer sættes mere i spil og der i stedet for de nuværende høringsrunder, som initieres af centralforvaltningen, skabes en mere proaktiv indberetningskultur, hvor de lokale enheder selv henvender sig med de problemstillinger, der løbende opstår i forbindelse med det daglige arbejde samt udviklingsprocesser (Sibbersen, 55:00ff).

Flere af de adspurgte frontmedarbejdere påpeger ligeledes, at der skal langt mere fokus på at sikre højere kvalitet i beskæftigelsesvejledningen, hvilket kræver øget fokus på opkvalificering af medarbejderne med den nyeste viden inden for området (B1, 33:55ff). Flere medarbejdere argumenterer for, at en metode til opkvalificering og kompetenceløft vil være, at det blev gjort muligt at oprette selvstyrende teams i de lokale enheder i centrene, som kunne være med til at sikre kompetenceløft og udvikling af indsatsen (B5, 16:35ff). Flere frontmedarbejdere giver udtryk for, at der er for meget fokus på rettidighed og for lidt fokus på effekt, hvilket kommer til udtryk ved at området trænger til at blive opkvalificeret i forhold til uddannelseskraft, kompetenceløft og overenskomst, så kvaliteten forbedres (B1, 39:20ff).

Der udtrykkes således enighed blandt en række af de centralt placerede repræsentanter fra BIF om, at der er et umiddelbart behov for kompetenceløft, øget fokus på effekt samt mere lokal empowerment af de lokale enheder i forvaltningen. Flere af de adspurgte påpeger, at en af mulighederne for at flytte fokus fra proces- til effektmålinger i BIF vil være at se på mulighederne for at øge fleksibiliteten i rettidighedskravet, så der, frem for at alt fokus på rettidighed, kommer øget fokus på kvaliteten og effekten af borgerbetjeningen (B5, 21:25ff). Øget fleksibilitet i rettidighedskravet kræver dog en dispensation fra den nuværende lovgivning, ligesom flere frikommuner har fået (Jf. Indledning), eller en decideret lovgivningsændring på beskæftigelsesområdet (Se: Analyse 2; Retsinformation, 2013). En anden metode, der kan bidrage til at sikre øget lokal empowerment, vil være at afskaffe de nuværende resultatkontrakter og i stedet have nogen mere overordnede rammemål for de enkelte enheder, hvilket flere af de adspurgte frontmedarbejdere argumenterer for (B5, 28:30ff).

Udover de konkrete initiativer for at sikre en bedre styring fremadrettet fremhæver Morten Binder vigtigheden af, at hele ledelsen i BIF træder i karakter og viser handlekraft, når det kommer til den fremadrettede styringskultur i forvaltningen. Det er positivt, at der er dialog om den styringsmæssige udvikling i BIF, men at der på et tidspunkt skal tages en ledelsesbeslutning om, hvilken vej man skal gå, da det er vigtigt for medarbejderne at der kommer en klar udmelding oppefra (Binder, 1:19:50ff). Ligesom forvaltningsdirektøren peger specialkonsulent Pernille Petersen på, at det vil kræve politisk og ledelsesmæssig beslutsomhed at holde fast i tillidsdagsordenen fremadrettet, da medarbejderne har behov for, at ledelsen går forrest og viser vejen for resten af organisationen (Petersen, 48:45ff). En af de adspurgte frontmedarbejdere pointerer ligeledes, at der fra et medarbejdersynspunkt er behov for, at direktionen kommer til enighed om, hvilken vej man ønsker at gå, og så får udarbejdet en strategi, som bliver kommunikeret tydeligt ud i hele organisationen (B4, 10:10ff).

Til trods for at Morten Binder giver udtryk for et ønske om mere tillidsbaserede styringsrelationer i BIF, påpeger han dog, at der er tale om en kompleks situation, hvor behovet for kontrol og regelopfyldelse ofte clasher med ønsket om mere tillidsbaseret styring. Der er tale om et dilemma for en organisation som BIF, hvilket Morten Binder beskriver således: *”Enten lukker man folk inde i nogen planer, hvor der tilsyneladende er styr på det, men så har man problemer med virkeligheden, eller også slipper man folk fri på virkeligheden, og så risikerer man, at der er nogen meget utilsigtede konsekvenser af det folk gør, som man så skal ligge og bokse med bagefter”* (Binder, 36:10ff). Balancen mellem kontrol og tillid er således svær at finde, da der både er behov for måleregimet samt ønske om mere tillidsbaseret styring, hvilket gør beslutningerne om den fremadrettede styring i BIF meget komplekse.

Jobcenterchef Hans Christian Overgaard pointerer, at man må tænke langsigtet, hvis den tillidsbaserede styring skal implementeres effektivt i BIF, eftersom der er tale om en meget omfattende omstilling. Tillid skal rundt i hele organisationen, og medarbejderne skal tænkes med i handlingsplanen, hvis det skal kunne lade sig gøre. Tillidsbaseret styring vil være en stor kulturel ændring for BIF, og dermed skal operationaliseringsstrategien være langsigtet og tænkes ordenligt igennem. Ifølge jobcenterchefen er det helt afgørende at medarbejderne bringes aktivt i spil i forbindelse med tillidsreformen, hvilket gøres bedst ved at vise dem tillid ved at give dem mere ansvar for eget arbejde. Tilliden skal udfoldes som kultur i det daglige arbejde, hvilket tager tid og kræver planlægning (Overgaard, 37:45ff).

Flere af de adspurgte frontmedarbejdere giver, i tråd med Hans Christian Overgaard, udtryk for, at man fremadrettet skal have fokus på kommunikationen mellem medarbejdere, ledelse og centralforvaltning, hvis man vil lave en styringsmæssig ændring mod en mere tillidsbaseret styringsdagsorden (B3, 37:15ff). Hele organisationen skal styrke kommunikationen på tværs af de forskellige niveauer, hvis man vil styre tillidsbaseret, og det er meget vigtigt, at alle dele af forvaltningen følger med, så det bliver en samlet omstilling.

Flere frontmedarbejdere argumenterer ligeledes for, at det er vigtigt, at medarbejderne løbende inddrages i tillidsreformen, så processen ikke foregår hen over hovedet på dem, da det ikke er befordrende for implementeringsprocessen. Medarbejderne skal inddrages, da det gør omstillingen lettere, hvis man italesætter styringsdiskussionen fra start af (B3, 44:00ff).

Opsummerende giver de adspurgte repræsentanter fra BIF altså udtryk for en række visioner for den fremtidige styring i BIF. Fra både ledere og medarbejdere lyder et ønske om kompetenceløft og opkvalificering med henblik på levering af en bedre kerneydelse i form af bedre og mere effektive samtaler med ledige borgere. For at opnå en sådan kvalitetsforbedring nævnes nødvendigheden af øget lokal empowerment samt ændring af det nuværende måleregime fra proces til effekt, idet frontmedarbejderne i de lokale enheder skal have bedre mulighed for at udfolde deres kompetencer, hvis kvaliteten skal forbedres. Derudover påpeges det, at ledelsen i BIF må gå forrest og vise vejen i forhold til tillidsreformen, så hele organisationen kommer med, og at det herunder er vigtigt at man udvikler en langsigtet handlingsplan for en mere tillidsbaseret styringsdagsorden i BIF med fokus på at få medarbejderne inddraget samt forbedret kommunikation på tværs af forvaltningen. Der kan identificeres relativt stor enighed blandt de adspurgte repræsentanter fra BIF om ovenstående anbefalinger for den fremadrettede effektivisering af styringsrelationerne i BIF, og der er dermed tale om reelle problemstillinger, som kan aflæses i hele organisationen. Forvaltningsdirektøren maner dog til besindighed, idet der er tale om en svær balance mellem kontrol og tillid.

Konklusion

På baggrund af ovenstående gennemgang af de foreløbige tiltag samt de fremtidige visioner for gennemførelsen af tillidsreformen i BIF kan det konkluderes, at de adspurgte repræsentanter i BIF giver udtryk for et ønske om at styringen i forvaltningen tones i en mere tillidsbaseret retning, til trods for at man på nuværende tidspunkt ikke er kommet så langt med gennemførelsen af reformen.

Af foreløbige tiltag er der gennemført en høringsrunde blandt de decentrale enheder i BIF, hvor man har indsamlet forslag vedrørende afbureaukratisering. På baggrund heraf har centralforvaltningen nedsat en arbejdsgruppe med bred organisatorisk repræsentation, som kommer med et forslagskatalog i løbet af maj eller juni, 2013. Det næste skridt i gennemførelsen af tillidsreformen i BIF bliver taget, når direktionen og beskæftigelsesudvalget i KK har behandlet forslagskataloget og taget beslutning om den videre proces.

De adspurgte repræsentanter i BIF giver hver for sig udtryk for, at der er behov for at foretage styringsmæssige ændringer med henblik på at få en mere tillidsbaseret organisationsstruktur. Blandt de konkrete visioner og ønsker for den fremadrettede styring i forvaltningen nævnes en lang række forskellige visioner, såsom kompetenceløft, lokal empowerment, overgang fra proces- til effektmåling, forbedret kommunikation mm. På den måde giver de adspurgte repræsentanter fra de forskellige dele af BIF udtryk for en lang række visioner for en mere effektiv styring i forvaltningen, som alle kredser om den tillidsbaserede styringsdagsorden. I det hele taget læner de gennemgåede visioner for den fremtidige styring i BIF sig op af den tillidsbaserede styringsteori og mixed motives teorien, og der kan dermed identificeres tydelig sammenhæng mellem teori og praksis (Jf. Tillidsbaseret styringsteori).

Spørgsmålet er så, om ønsket om en mere tillidsbaseret styringskultur vejer tungere end det politiske og retssikkerhedsmæssige behov for kontrol. Både den centrale forvaltning, de ledende medarbejdere fra jobcentrene og frontmedarbejderne er splittede i forholdet mellem ønsket om mere tillidsbaseret styring og behovet for dokumentation af arbejdet, men de giver også udtryk for en tro på at de to forskellige styringstilgange kan forenes i en slags mixed motives styringsstruktur, hvor det nuværende måleregime tones i en mere tillidsbaseret retning med muligheder for målinger på effekt, lokal tilpasning og øget medarbejderinddragelse.

De første skridt til tillidsreformen i BIF er taget, og de adspurgte repræsentanter giver udtryk for at udviklingen bør fortsættes, så tillid bliver en større del af styringen. Tillidsreformen er således på dagsordenen i BIF, men hvad skal man være opmærksom på fremadrettet, hvis tillidsreformen skal bidrage til at effektivisere forvaltningen. En af de afgørende faktorer i den forbindelse er opmærksomhed på barriererne ved tillidsbaseret styring.

Analyse 2: Hvilke barrierer er der for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune?

Denne del af analysen er opbygget omkring de teoretiske og empiriske kritikpunkter af den tillidsbaserede styringsteori, som de er opsummeret i Tabel 2, og sætter fokus på, hvilke barrierer der er for, at en tillidsbaseret styringsreform kan medvirke til at effektivisere styringen i BIF (Jf. Kritik af tillidsbaseret styringsteori). Som det fremgår af ovenstående analyseafsnit, er der et ønske om at fremme tillidsbaseret styring i BIF, men i den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på at der også kan være en række risici eller barrierer ved at styre mere tillidsbaseret. I de fem følgende underafsnit vil flere af de centrale barrierer ved tillidsbaseret styring blive gennemgået og analyseret med udgangspunkt i kritikken af den tillidsbaserede styringsteori og de gennemførte kvalitative interviews med repræsentanter fra BIF.

Tabel 2: Kritik af tillidsbaseret styringsteori

Kritikpunkt:	Problemstilling:	Løsning:
1) Sporafhængighed	Usikker omstilling til tillid	Bibeholdelse af måleregime
2) Økonomisk ustyrlighed	Egennyttemaksimering	Bibeholdelse af måleregime
3) Uklar operationaliseringsstrategi	Tvivl om begrebet ”tillid”	Bedre italesættelse af tillidsbaseret styring
4) Interessekonflikter	Forskellige dagsordener	Kommunikation af interessefællesskab
5) Lovgivning	Procestung lovopfyldelse	Mere fleksibel lovgivning

Tabelforklaring: Tabellen viser centrale kritikpunkter af den tillidsbaserede styringsteori, og har til formål at give et kort og præcist overblik over sammenhængen mellem kritikpunkter, problemstillinger og løsninger.

Som det fremgår af Tabel 2, kredser kritikken af den tillidsbaserede styringsteori om usikkerheden ved at give slip på de nuværende måleredskaber og erstatte dem med mere tillidsbaseret kommunikation og ledelse. En pilotundersøgelse af tilliden i KK har herunder påvist, at der er en række barrierer for mere tillidsbaseret styring i kommunen. Undersøgelsen viser, at den største barriere for mere tillidsbaseret styring i kommunen er, at der fremstår modstridende interesser mellem de centrale forvaltninger, der ønsker at detailkontrollere, og de lokale centre og institutioner, der ønsker en mere rammebaseret styring med plads til lokal tilpasning og innovation. Den grundlæggende interessekonflikt mellem det centrale led, der ønsker kontrol og det decentrale led, der ønsker autonomi kan således være en afgørende barriere for mere tillidsbaseret styring i hele KK (Cogency, 2012; Se bilag 5).

På beskæftigelsesområdet argumenterer de adspurgte repræsentanter fra BIF ligeledes for, at interessekonflikter kan være en barriere for mere tillidsbaseret styring. Først analyseres dog den institutionelle sporafhængigheds betydning for tillidsreformen i BIF.

1. Sporafhængighed

En af de afgørende barrierer for at tillidsbaseret styring kan medvirke til at effektivisere styringen i BIF er den institutionelle sporafhængighed eller vanetænkning, der præger en organisation som BIF (Pierson, 2000). Sporafhængigheden kan have den konsekvens, at en omstilling fra det nuværende resultatbaserede styringsparadigme til en mere tillidsbaseret styringsdagsorden er uforudsigelig og indebærer en lang række usikkerhedsfaktorer, eftersom det er uklart, hvordan medarbejdere og ledere formår at omstille sig til en mere tillidsbaseret styringsdagsorden. Flere frontmedarbejdere og ledere påpeger da også, at organisationen er præget af en naturlig sporafhængighed i forhold til den nuværende styring, hvilket betyder, at en ny styreform vil være afhængig af medarbejdernes evne til at omstille sig. Forvaltningsdirektør Morten Binder påpeger, at mange medarbejdere vil være så sporafhængige, at de ikke nødvendigvis vil være i stand til at omstille sig til at arbejde i et mere tillidsbaseret styringsregime, hvor den enkelte har et større personligt ansvar, eftersom det øgede ansvar vil stille højere krav til medarbejdernes kompetencer. I sidste ende kan nogle medarbejders manglende evne til at omstille sig betyde, at de ikke fortsat kan være ansat i BIF, hvis der indføres tillidsbaseret styring, og dermed kan tillid have en ekskluderende effekt. Forvaltningsdirektøren mener dog, at det er vigtigt, at der er plads til mindre boglige medarbejdere i BIF, hvilket betyder, at medarbejdernes sporafhængighed og manglende omstillingsparathed kan virke som en barriere for indførelsen af mere tillidsbaseret styring (Binder, 1:24:30ff).

Udover at medarbejdernes sporafhængighed kan virke ekskluderende overfor mindre selvstændige medarbejdere, så kan den også betyde et kritisk syn på ændringer i det hele taget, hvilket kan betyde, at mange medarbejdere vil være lang tid om at tage en styringsmæssig ændring som tillid til sig, hvilket flere af de adspurgte repræsentanter giver udtryk for. Specialkonsulent Pernille Petersen formulerer sporafhængigheden således: *"Specielt de bløde ting har måske tendens til at blive mere ord end handling, og medarbejderne her i forvaltningen har været udsat for ekstremt mange forandringer på godt og ondt (...). Erfaringsmæssigt kan man sige, at vi måske er lidt skeptiske og venter lige og ser"* (Petersen, 33:15ff). Den grundlæggende skepsis overfor større styringsmæssige omstillinger kan altså også være en barriere i sig selv, eftersom for større ændringer kan blive mødt med så stor skepsis, at de falder til jorden (B3, 25:45ff).

Opsummerende kan det konkluderes, at sporafhængigheden blandt medarbejderne i BIF kan vise sig at være en betydningsfuld barriere for en mere tillidsbaseret styringskultur, eftersom mange medarbejdere ikke vil være i stand til at omstille sig til en ny styringskultur, og samtidig vil være kritiske over for styringsmæssige ændringer i det hele taget.

2. Økonomisk ustyrlighed

Den nuværende styring i BIF er opbygget omkring et kontrolregime, der sikrer en detaljeret processuel styring af de enkelte lokale enheder og deres medarbejdere (Se: Bilag 2). Hvis man fjerner betydelige dele af denne kontrol kan det, ifølge public choice teorien, resultere i økonomisk ustyrlighed og egennyttmaksimerende medarbejdere, der vil forsøge at springe over hvor gærdet er lavest. Ifølge public choice teorien anses et omfattende måleregime derfor som en forudsætning for effektiv styring (Niskanen, 1964; Dunleavy, 1991; Bilag 1).

Frygten for økonomisk ustyrlighed er da også et tilbagevendende emne, som flere af de adspurgte repræsentanter fra BIF bringer op i forbindelse med de gennemførte interviews. Specialkonsulent Pernille Petersen fra afdelingen for Økonomi og Resultater, hvor man netop arbejder med at sikre forvaltningens overordnede styring ved hjælp af data fra de lokale enheder, mener ikke, at man skal helt væk fra det nuværende måleregime, da den omfattende måling giver et overblik, som man så kan handle på baggrund af (Petersen, 44:40ff).

Forvaltningsdirektør Morten Binder pointerer i forlængelse af Pernille Petersens argumenter, at det er vigtigt at have dokumentation, hvis man skal sikre den overordnede styring: *"For at have overblik over økonomien er man jo nødt til at vide, hvad man disponerer"* (Binder, 10:50ff). Samtidig argumenterer Morten Binder for, at dokumentationen af arbejdet ofte kan svare sig på længere sigt, da det sikrer medarbejdere og ledere et overblik over sagsgangen, som ellers ville være uklart: *"Det er ikke sådan, at det kommer dårligt igen at have dokumenteret sin sag ordenligt"* (Binder, 12:50ff). Den styringsmæssige vished, som det omfattende måleregime giver, spiller en stor rolle for den løbende styring, og vil derfor mangle, hvis man fjernede den, hvilket jobcenterchef Niels Gansted også pointerer: *"Det er sund fornuft at have overblik over, hvor man er på vej hen af"* (Gansted, 20:55ff).

Flere frontmedarbejdere påpeger da også, at dokumentationen spiller en vigtig rolle i styringen af deres arbejde og i vid udstrækning ikke kan undværes, da målingerne fungerer som understøttende kontrolmekanisme for udførelsen af arbejdsopgaverne og er med til at sikre kvaliteten af beskæftigelsesindsatsen (B4, 04:00ff; B2, 19:00ff). Flere medarbejdere påpeger herudover også, at mange medarbejdere ikke vil have disciplin til at arbejde under et tillidsbaseret styringsparadigme, men har behov for at blive stramt styret (B3, 41:00ff).

Opsummerende kan det altså konkluderes, at en række af de adspurgte repræsentanter fra BIF anser en stor del af den nuværende dokumentation som nødvendig, hvis BIF skal være i stand til at sikre den overordnede styring af forvaltningen samt medarbejdernes effektivitet. Behovet for dokumentation til sikring af den samlede styringseffektivitet i forvaltningen må dermed anses som en barriere for mere tillidsbaseret styring i BIF.

3. Uklar operationaliseringsstrategi

Som det fremgår af den teoretiske gennemgang af tillidsbaseret styringsteori, kan operationaliseringen af tillidsbaseret styring virke uklar, da styreformen er meget kontekstbetinget og kredser om ”blødere” styringsredskaber såsom kommunikation, samarbejde og lokal tilpasning. I en organisation, hvor man er vant til håndfaste processuelle styringsredskaber, vil tillidsbaseret styring kræve en kulturel ændring, hvor alle medarbejdere i BIF skal tænke mere helhedsorienteret på effekten af arbejdet, hvilket for mange vil være en helt ny måde at arbejde på, som kan fremstå svævende og uklar i sammenligning med et resultatbaseret styringsparadigme, hvor proceskrav giver en tryk ramme for arbejdet (Se: Bilag 1).

Flere af de adspurgte medarbejdere og ledere i BIF giver således også udtryk for tvivl om, hvordan tillid skal blive en større del af styringen, og hvad der overhovedet ligger i begrebet ”tillid” som styreform. Denne tvivl kan ses som en barriere for at tillidsbaseret styring kan blive operationaliseret i BIF, hvilket jobcenterchef Hans Christian Overgaard giver udtryk for på følgende måde: *”Det her med at få defineret hvad tillid er for noget, det tror jeg, er en større øvelse, vi skal igennem. Der synes jeg ikke, at vi er endnu”* (Overgaard, 11:20ff). Jobcenterchefen giver altså udtryk for, at han som leder stadig på nuværende tidspunkt er i tvivl om, hvad tillid egentlig skal betyde for styringen i BIF fremadrettet, hvilket kan ses som et udtryk for tillids uklare operationaliseringsprofil. Et andet eksempel, på at tillid som styringsredskab kan virke operationaliseringsstrategisk uklart, kommer fra specialkonsulent Pernille Petersen, der italesætter tillid som en del af et undefinerbart ”blødt” styringsredskab (Petersen, 34:22ff).

Flere frontmedarbejdere giver ligeledes udtryk for tvivl om, hvad tillidsbaseret styring egentlig indebærer, og hvordan det skal kunne komme til udtryk i deres hverdag, hvilket en medarbejder beskriver således: *”For at forberede mig til det her møde var jeg nødt til at Google tillidsreformen. Det er ikke noget der er italesat”* (B2, 29:45ff). En anden medarbejder påpeger ligeledes, at man som medarbejder ikke har nogen klar fornemmelse af, hvad tillid kan komme til at betyde i BIF fremadrettet: *”Det er ikke italesat, hvad tillidsdagsordenen betyder, og hvad man ville kunne gøre inden for det”* (B5, 04:50ff). Der er altså tvivl om, hvad en tillid indebærer, hvilket både kan skyldes, at tillidsreformen fortsat er på et tidligt stadie, men også at tillidsbaseret styring er svær at operationalisere, da styreformen kan forstås og anvendes på mange forskellige måder (Jf. Tillidsbaseret styringsteori).

Opsummerende kan det konkluderes, at operationaliseringen af tillid som styringsparadigme fremstår temmelig uklar for de adspurgte repræsentanter i BIF, hvilket kan være en barriere for at en tillidsbaseret styringsreform kan medvirke til at effektivisere styringen.

4. Interessekonflikter

Tillidsbaseret styringsteori ligger op til, at der skal foretages en række ændringer i forhold til den nuværende indsamling og brug af datamateriale i den offentlige sektor. De lokale enheder og den enkelte medarbejder står til at få mere autonomi, hvilket betyder, at dem, der i dag har ansvaret for kontrollen med disse, kan miste en del af deres nuværende betydning og magt. Samtidig kan der også være interessekonflikter i forhold til eksterne aktører i forbindelse med en tillidsreform, idet medier, politikere og den brede befolkning ikke nødvendigvis har en umiddelbar interesse i en tillidsreform, idet samfundets forhold til den offentlige sektor er præget af et ønske om kontrol, retssikkerhed og en nulfejlskultur, hvor alt kan dokumenteres og måles. Interessekonflikter i og omkring den offentlige sektor kan således vise sig som en barriere for tillidsbaseret styring (Jf. Kritik af tillidsbaseret styringsteori).

Der kan også identificeres interessekonflikter internt i BIF, idet forvaltningsdirektør Morten Binder ønsker at bibeholde MUS-samtaler og resultatkontrakter mens de lokale ledere har foreslået at afskaffe eller begrænse disse i forbindelse med den seneste høringsrunde (Petersen, 08:35ff). Denne uenighed kan ses som et udtryk for, at man fra centralforvaltningens side ønsker at bevare centrale dele af den nuværende kontrol med de decentrale enheder, da man ikke tør slippe de lokale enheder fri (Binder: 17:00ff). Flere af de lokale ledere opfordrer centralforvaltningen til at efterkomme jobcentrenes ønske om en mere sammenhængende styring med lokale tilpasningsmuligheder frem for de nuværende krav om fragmenterede handlingsplaner og opfyldelse af detaljerede resultatkontrakter (Gansted, 12:22ff).

Udover den interne uenighed i BIF, om hvor meget de lokale enheder skal slippes fri, påpeger en række af de adspurgte repræsentanter fra BIF også, at en betydelig barriere for en mere tillidsbaseret styringsdagsorden er de politiske interessekonflikter mellem medarbejderorganisationer, medier, politikere og den administrative ledelse. Jobcenterchef Hans Christian Overgaard påpeger, at gennemførelsen af en tillidsreform i BIF er en del af et stort politisk spil, hvor mange interesser er i spil, hvilket kan have stor betydning for de forskellige grupperings syn på tillidsreformen, da de primært agerer på baggrund af egne interesser frem for hvad de i rent fagligt øjemed ville anbefale (Overgaard, 32:45ff).

Specialkonsulent Pernille Petersen argumenterer for, at der også eksisterer en interessekonflikt mellem kommunalpolitikere i KK og de administrative forvaltninger, idet politikere har en personlig interesse i at vise politisk handlekraft ved at blande sig, når der engang imellem sker fejl i driften, hvilket ofte resulterer i nye regler, som skabe administrativt besvær. I forlængelse heraf pointerer Pernille Petersen også, at medierne kan blive en betydelig barriere for tillidsdagsordenen, hvis de fortsætter med at presse politikere og offentlige chefer

til at lave nye kontrolinstanser, hver gang enkeltstående driftsfejl opdages (Petersen, 26:50ff). Mediernes fokus på fejl i den offentlige sektor betyder, ifølge Pernille Petersen, at der er en samfundsmæssig konsensus om, at der ikke må ske fejl, hvilket sætter en naturlig grænse for tillidsbaseret styrings udbredelse: *"Man kan ikke overleve som politiker eller topchef, hvis ikke man lover at gøre noget ved tingene"* (Petersen, 27:20ff). En vigtig barriere for øget tillid i BIF er således samfundets syn på den offentlige sektor som en nulfejlsorganisation, der skal sikre borgernes retssikkerhed frem for alt andet.

Afdelingschef Niels Sibbersen påpeger desuden, at der også kan opstå interessekonflikt mellem leder og medarbejder i forbindelse med overgangen til en mere tillidsbaseret styreform: *"Der er jo selvfølgelig en potentiel konflikt i forhold til hele det der spørgsmål om, hvor meget delegation man skal give."* (Sibbersen, 50:40ff). En frontmedarbejder peger ligeledes på, at en barriere for tillidsreformen er, at der vil opstå konflikt, hvis man ikke gennemfører reformen meget langsomt, eftersom medarbejderne vil være lang tid om at vende sig til øget tillid (B5, 20:00ff).

Opsummerende kan det konkluderes, at der kan identificeres en interessekonflikt mellem centraladministration og de lokale enheder i BIF. Samtidig er politikerne under pres fra medierne i forhold til at vise handlekraft ved fejl i driften, hvilket kan presse politikerne til at handle i modsætning med forvaltningens ønsker. Der er også mange job i de nuværende styringsregimer, så medarbejderorganisationer presser ikke nødvendigvis så meget på, som de burde i forhold til en tillidsdagsorden, da det kan føre til fyringer. Således er der mange forskellige interesser i en stor politisk organisation som BIF, hvilket kan give betydelige interessekonflikter i forbindelse med en tillidsbaseret styringsændring. Interessekonflikter internt i BIF såvel som i forhold til eksterne interessenter kan altså være en afgørende barriere for at styringen i BIF kan effektiviseres ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform.

5. Lovgivning

Den sidste af de gennemgåede centrale barrierer, for at en tillidsbaseret styringsreform kan bidrage til at effektivisere styringen i BIF, er den stramme lovgivning på beskæftigelsesområdet. Med den nuværende lovgivning er det svært at forestille sig tillid som styringsparadigme på beskæftigelsesområdet, da lovgivningen er meget stram på den helt konkrete proces og drift ude i de enkelte centre. Det er især det nuværende ufleksible rettidighedskrav i henhold til § 17 i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, om at ledige skal til samtale hver tredje måned, der fylder meget i jobcentrenes beskæftigelsesindsats, eftersom de er lovmæssigt forpligtede til at overholde denne regel (Retsinformation, 2013; Houmark Andersen, 2012).

De adspurgte repræsentanter fra BIF pointerer da også enstemmigt, at den nuværende lovgivning har stor betydning for beskæftigelsesindsatsen, da overholdelsen af lovgivningen kræver omfattende registreringer af medarbejdernes arbejdsprocesser. Forvaltningsdirektør Morten Binder påpeger, at den nuværende lovgivning gør det meget svært at styre tillidsbaseret: *"Jeg kan ikke huske, hvor mange meter det er, den samlede lovgivning på området fylder, men det er jo fuldstændig afsindigt"* (Binder, 1:02:00ff). Han argumenterer i forlængelse heraf for, at den nuværende lovgivning er en barriere for at have en effektiv beskæftigelsesindsats: *"Problemet er, at der er en regelstyring, der er helt ude af proportioner. Hvis det man ønsker er, at der skal opnås resultater, så er det fuldstændig tosset at have al den regelstyring"* (Binder, 1:04:15ff). Også specialkonsulent Pernille Petersen pointerer, at lovgivningen begrænser mulighederne for at afbureaukratisere og tænke nyt i forvaltningen (Petersen, 21:05ff), mens jobcenterchef Hans Christian Overgaard argumenterer for, at man er styringsmæssigt bundet af lovgivningen: *"Man må nok sige, at det er det område, som er hårdest ramt af lysten til at lave love, bekendtgørelser og ændringer til det man har lavet i forvejen"* (Overgaard, 03:50ff). Afdelingschef Niels Sibbersen peger ligeledes på, at lovgivningen sætter en begrænsning for, hvad der kan lade sig gøre styringsmæssigt: *"Hvis man taler tillidsbaseret styring og ledelse, så bliver man jo begrænset af nogle nationale love"* (Sibbersen, 18:25ff). Ifølge de adspurgte ledende medarbejdere i BIF sætter lovgivningen på beskæftigelsesområdet altså en naturlig begrænsning for mere tillidsbaseret styring.

Flere af de adspurgte medarbejdere argumenterer ligeledes for, den gældende lovgivning gør det svært at gennemføre en tillidsreform, eftersom det kræver omfattende dokumentation at overholde lovgivningen (B5, 12:25ff). Flere medarbejdere argumenterer herunder for, at den nuværende lovgivning er så restriktiv, at tilliden til den enkelte medarbejder samt kvaliteten af arbejdet begrænses, eftersom især det nuværende rettidighedskrav ikke giver et særligt stort spillerum for kontekstuel sagsbehandling (B5, 06:40ff). Samtidig er der dog tale om en paradoksal situation, eftersom den nuværende lovgivning også har en berettigelse i forhold til den enkeltes retssikkerhed (B5, 12:50ff). Lovgivningen er altså en måde at sikre retssikkerheden på, hvilket begrænser mulighederne for en mere tillidsbaseret styringstilgang.

Opsummerende kan det konkluderes, at lovgivningen på beskæftigelsesområdet sætter en naturlig grænse for, hvor stor betydning tillidsreformen kan få for styringen i BIF, eftersom forvaltningen er bundet til at overholde den nuværende lovgivning. For at kunne overholde lovgivningen er man nødt til at have et omfattende resultatbaseret måleregime, hvilket er svært foreneligt med en tillidsbaseret styringsdagsorden. Derfor er beskæftigelseslovgivningen en betydelig barriere for, at tillidsbaseret ledelse kan effektivisere styringen i BIF.

Konklusion

Med udgangspunkt i ovenstående gennemgang kan jeg konkludere, at der kan identificeres en række barrierer for at tillidsbaseret styring kan bidrage til effektiviseringen af styringen i BIF. Barriererne kredser primært om udfordringerne i forbindelse med overgangen fra et resultatbaseret måleregime til et mere tillidsbaseret styringsparadigme. De gennemgåede teoretisk baserede barrierer (Se: Tabel 2) er i vid udstrækning blevet empirisk bekræftet af de adspurgte repræsentanter fra BIF.

Som opsummering på de fem ovenstående afsnit kan det konkluderes, at der eksisterer en institutionel sporafhængighed blandt nogle medarbejdere i BIF, der betyder at mange medarbejdere ikke vil være i stand til at omstille sig til en ny styringskultur, og samtidig vil være kritiske over for styringsmæssige ændringer i det hele taget. Herunder anser en række af de adspurgte repræsentanter fra BIF en stor del af den nuværende dokumentation som nødvendig, hvis BIF skal være i stand til at sikre den overordnede styring af forvaltningen samt medarbejdernes effektivitet (Se: Bilag 1). Desuden fremstår operationaliseringsstrategien for tillid som styringsparadigme temmelig uklar, da tillidsreformen endnu ikke er italesat i BIF. Ydermere kan der identificeres en interessekonflikt mellem centraladministrationen og de lokale enheder i BIF, samtidig med at politikerne er under pres fra medierne i forhold til at vise handlekraft ved fejl i driften, hvilket kan presse politikerne til at handle i modsætning med forvaltningens ønsker. Der er herunder også mange job i de nuværende styringsregimer, så medarbejderorganisationer presser ikke nødvendigvis så meget på, som de burde i forhold til en tillidsdagsorden, da det kan føre til fyringer. Således er der mange forskellige interesser i en stor politisk organisation som BIF, hvilket kan give betydelige interessekonflikter i forbindelse med en tillidsbaseret styringsændring. Afslutningsvis kan lovgivningen på beskæftigelsesområdet sætter en naturlig grænse for, hvor stor betydning tillidsreformen kan få for styringen i BIF, eftersom forvaltningen er bundet til at overholde den nuværende lovgivning, hvilket kræver et omfattende resultatbaseret måleregime, der er svært foreneligt med en tillidsbaseret styringsdagsorden.

Samlet set er der således en række barrierer for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune, hvilket det er afgørende at være opmærksom på i forbindelse med gennemførelsen af de planlagte styringsændringer i BIF. Til trods for at de foreløbige tiltag i forhold til tillidsreformen er begrænsede, og der kan påpeges en række barrierer for at tillidsbaseret styring kan medvirke til effektiviseringen af BIF, så er der også en række muligheder for at tillidsbaseret styring kan effektivisere styringsrelationerne i forvaltningen, hvilket gennemgås i den sidste analyse.

Analyse 3: Hvilke muligheder er der for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune?

Som det fremgår af ovenstående analyser, er der en del udfordringer forbundet med at introducere mere tillidsbaseret styring i en resultatorienteret organisation som BIF. Til trods herfor er der dog en række stærke argumenter for, at tillidsbaseret styring alligevel kan medvirke til at effektivisere styringen i BIF, hvilket analyseres i denne del af specialets analyse.

Analysen er struktureret med udgangspunkt i den tillidsbaserede styringsteoris argumenter for tillidsbaseret styring som løsningen på en række af de centrale styringsmæssige udfordringer, man kæmper med i den offentlige sektor. Den tillidsbaserede styringsteori bruges dermed som fundament for analysen af mulighederne for effektivisering af styringsrelationerne i BIF, hvilket giver en overskuelig og logisk struktur i analysen. I analysen præsenteres de centralt placerede medarbejdere i BIF's syn på de styringsmæssige udfordringer, mål og midler, som den tillidsbaserede styringsteori påpeger (Se Tabel 1).

Tabel 1: Tillidsbaseret styring

Styringsmæssige udfordringer:	Mål:	Midler:
1) Mistillidsskabende kontrolregime	Understøttende kontrol	Måling af output frem for proces
2) Nulfejlskultur	Øget innovation	Accept af fejl ved udviklingsprocesser
3) Høje transaktionsomkostninger	Mere kvalitet i kerneydelsen	Afbureaukratisering og mere tillid
4) Medarbejdermotivation	Mere motiverede medarbejdere	Øget medarbejderindflydelse
5) Hierarkisk detailstyring	Fladere organisationsstruktur	Øget inddragelse af lokale enheder
6) Værdigrundlag	Tillid som organisationskultur	Tillid som organisatorisk fortælling

Tabelforklaring: Tabellen viser centrale styringsmæssige udfordringer i den offentlige sektor i Danmark. Samtidig viser tabellen den tillidsbaserede styringsteoris bud på mål og midler til at opnå en mere effektiv styring.

Udover de adspurgte repræsentanter fra BIF viser den overordnede pilotundersøgelsen af tilliden i hele KK, at der fremadrettet er mulighed for at effektivisere styringsrelationerne i kommunen ved at fremme kommunikationen og samarbejdet mellem de centrale og decentrale led, øge medarbejderinddragelsen, prioritere medarbejdermotivationen og fremme kompetencerne med henblik på en kulturel ændring mod en mere tillidsbaseret styringsdagsorden (Cogency, 2012; Se: Bilag 5). Pilotundersøgelsen anbefaler således en række af de samme elementer som den tillidsbaserede styringsteori (Se: Tabel 1), men spørgsmålet er, om det samme gør sig gældende i BIF, hvor den stramme detailstyring gør det svært at slippe medarbejderne fri i det omfang, som den tillidsbaserede styringsteori anbefaler. Nu følger de seks analytiske afsnit om mulighederne for styringseffektiviseringer i BIF.

1. Mistillidsskabende kontrolregime

Ifølge den tillidsbaserede styringsteori er det mistillidsskabende kontrolregime en central udfordring for den offentlige sektor, der kan løses ved at måle mindre på proces og mere på effekt med henblik på at skabe mere understøttende kontrol. I analysen testes den tillidsbaserede styringsteoris antagelse om, at processtung kontrol anses som mistillidsskabende samt at øget fokus på effektmålinger kan gøre kontrollen mere understøttende i forhold til de adspurgte repræsentanter fra BIF's syn på det nuværende bureaukrati (Se: Tabel 1).

En central årsag til det nuværende måleregime i BIF må, ifølge de adspurgte medarbejdere og ledere i BIF, tilskrives den nationale lovgivning og herunder især rettidighedskravet, som det også fremgår af ovenstående analyse af barriererne ved tillidsbaseret styring. Flere af de adspurgte repræsentanter fra BIF pointerer dog, at forvaltningens interne måleregime også har en del af skylden, eftersom de nuværende resultatkontrakter og MUS-samtaler bygger mere på kontrol end på tillid (Overgaard, 21:55ff). Flere af de adspurgte repræsentanter fra BIF påpeger, at der er en række alvorlige konsekvenser af det nuværende bureaukrati i BIF, som giver store udfordringer i den løbende styring. Jobcenterchef Niels Gansted peger på, at det nuværende kontrolregime betyder, at man har en fragmenteret og usammenhængende indsats, da de enkelte jobcentre løbende bliver pålagt at udarbejde handlingsplaner i forhold til forskellige problemstillinger uden at disse handlingsplaner tager forbehold for hinanden (Gansted, 04:25ff). Flere af de øvrige adspurgte chefer argumenterer for, at den nuværende tillidsdagsorden kan ses som et udtryk for, at der er brug for en grundlæggende debat om, hvorvidt til den omfattende styring i BIF er gavnlig, eller om man i stedet skal turde tænke nyt og forsøge at introducere mere rammebaseret styring (Sibbersen, 44:50ff).

De adspurgte frontmedarbejdere fra BIF giver ligeledes udtryk for, at detailstyring fylder meget i deres hverdag og at kontrolsystemet grundlæggende set ikke er tillidsskabende, da styringen er processtung og fokuseret på generelle lister, resultatmål og rettidighed (B5, 04:20ff; B1, 18:05ff). De adspurgte frontmedarbejdere er således enige med deres nærmeste chefer om, at bureaukratiet fylder meget i deres hverdag, og med fordel kan effektiviseres.

De interviewede respondenter fra de lokale enheder i BIF er således meget opmærksomme på de styringsmæssige konsekvenser af omfattende resultatmåling og kontrol, men påpeger samtidig at løsningen ikke er at afskaffe dokumentationen af indsatsen, da den indsamlede information er vigtig for at kunne overholde lovgivningen, sikre retssikkerheden for borgerne og levere en god og sammenhængende ydelse (Petersen, 44:50ff). Bureaukratiet er altså nødvendigt, men der kan gøres en del for at forbedre brugen af de indsamlede data samt gøre selve indsamlingen mere effektiv med bedre it-systemer (B2, 18:50ff).

Forvaltningsdirektør Morten Binder mener ikke, at man kan lave hele systemet mere effektorienteret og understøttende på kort sigt, men påpeger i stedet vigtigheden af, at man her og nu øger fokus på at skabe mening med det der registreres: *"Den mening skal være, at hvis vi ikke ved de her ting, så kan vi ikke udføre vores arbejde så kvalificeret(...)det vil være halsløst ikke at vide det, når man kunne få det at vide"* (Binder, 20:10ff). Derfor er en del af det nuværende fokus i direktionen på, hvordan man sikrer øget effektivitet gennem den positive fortælling om og italesættelse af bureaukratiet som en understøttende nødvendighed. Morten Binder peger altså på vigtigheden af at skabe forståelse blandt medarbejderne for, at bureaukratiet er nødvendigt for at kunne levere god kvalitet og samtidig skal ses som en understøttende hjælp til både medarbejdere og ledere. Afdelingschef Jens Sibbersen er i høj grad enig i, at det i det daglige ledelsesarbejde handler om at skabe mening med bureaukratiet, når det ikke umiddelbart er muligt at ændre rammen for styringen (Sibbersen, 14:05ff). Den umiddelbare muligheden for effektivisering af styringen i BIF ligger altså ifølge Morten Binder i, at der arbejdes på at skabe styringsmæssig mening med det nuværende system, og at forvaltningen formår at kommunikere en sammenhængende fortælling, som medarbejderne kan identificere sig med.

Jobcenterchef Niels Gansted argumenterer dog for, at målingerne i sig selv ikke nødvendigvis er problemet, men at den nuværende brug af de indsamlede data virker meget uklar og fragmenteret, hvilket gør det svært at italesætte bureaukratiet som understøttende (Gansted, 10:55ff). Jobcenterchefen så gerne en langt mere sammenhængende og understøttende effektmålinger, hvilket flere af de øvrige respondenter i BIF også nævner som en mulighed, hvis det kan forenes med overholdelse af de gældende lovkrav. De centralt placerede ledende medarbejdere fra BIF giver alle udtryk for, at det er målet at tone målingerne mod et øget fokus på effektmål, hvilket beskrives således af Morten Binder: *"Den logiske bevægelse, der er i gang på vores område, er fra kvantitet mod kvalitet"* (Binder, 26:00ff).

Opsummerende kan det udledes, at det nuværende processuelle måleregime i BIF har en række mistillidsskabende effekter. Der er enighed om, at man på sigt bør gøre måleregimet mere understøttende og outputorienteret, da de adspurgte repræsentanter fra BIF giver udtryk for en tro på, at det kan give en mere effektiv styring i tråd med den tillidsbaserede styringsteori. Samtidig er der dog splittelse i forhold til, hvorvidt man er klar til at opgive centrale elementer af det nuværende processuelle måleregime, idet centralforvaltningen ikke ønsker at opgive resultatkontrakterne og MUS-samtaler. Det kan således konkluderes, at understøttende effektmålinger indebærer et effektiviseringspotentiale, men at det er mere uklart, om man på sigt kan komme til enighed om at udfolde dette potentiale i BIF.

2. Nulfejlskultur

Nulfejlskulturen er en af de store udfordringer i den offentlige sektor i dag, eftersom frygten for at lave fejl begrænser innovative udviklingsprocesser, der ellers kunne bidrage til en mere effektiv styring. Den tillidsbaserede styringsteori ser opgøret med nulfejlskulturen og en øget accept af løbende fodfejl i forbindelse med udviklingsprocesser som en forudsætning for en mere innovativ og dermed og effektiv offentlig sektor (Se: Tabel 1).

Flere af de ledende medarbejdere i BIF betragter nulfejlskulturen som en meget betydningsfuld faktor for styringen i forvaltningen, eftersom der bruges uforholdsmæssigt mange ressourcer på at løbe efter det man måler samt undgå at lave fejl (Petersen, 45:45ff). Et godt eksempel på konsekvensen af nulfejlskulturen er rettidighedskravet i henhold til § 17 i Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (Retsinformation, 2013), efter hvilket jobcentre skal bruge en stor del af deres ressourcer på at sikre, at de ledige kommer rettidigt til samtaler, frem for at fokusere på effekterne af disse samtaler såsom om de ledige kommer i arbejde (Gansted, 07:35ff). De adspurgte ledere påpeger, at den nuværende nulfejlskultur skaber et uforholdsmæssigt stort procesfokus, der risikerer at stå i vejen for, at frontmedarbejderne kan udfolde deres kompetencer i det daglige arbejde (Overgaard, 35:10ff). Afdelingschef Niels Sibbersen opsummerer ledernes syn på den processuelle styring således: *"Der er en risiko for, med NPM, mål- og rammestyring og resultatkontrakter, at det bliver for meget, hvad man kan kalde, pindetælleri* (Sibbersen, 02:30ff).

Som nævnt i specialets indledning, har direktionen i Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF) valgt at belønne de institutionelle ledere for påpegning af egne løbende fodfejl med henblik på at skabe opmærksomhed om behovet for et opgør med nulfejlskulturen, og specialkonsulent i BIF, Pernille Petersen kan godt se meningen med at gå til sådanne ekstremer: *"Det er lidt grotesk, at man skal ud i at man med vilje nærmest skal lave fejl, men jeg kan godt se, at nogen gang skal der ekstremer til for at ændre en kultur"* (Petersen, 45:40ff). Nulfejlskulturen kan anskues som en naturlig konsekvens af det omfattende processuelle måleregime, der præger BIF, og derfor vil et opgør med nulfejlskulturen kræve, at direktionen i BIF begynder at se med mildere øjne på processuelle fejl i de enkelte lokale enheder.

Den nuværende nulfejlskultur har også stor betydning for frontmedarbejderne i BIF, eftersom de fleste medarbejdere har som primær opgave at overholde rettidigheden, hvilket en medarbejder beskriver på denne måde: *"Vi skal følge op på sagerne hver tredje måned som minimum, og der går man ind og måler hver uge på rettidigheden, og der skal mindst 75 procent være rettidige, og der ligger vi på en rettidighed på omkring 99 procent, så der er vi jo ret godt med, og det sætter vi jo en ære i. Det er noget, som vi bruger noget tid på at følge*

op på” (B3, 02:55ff). En anden medarbejder fremhæver det store fokus på ikke at lave processuelle fejl således: *”Hvis man skal lytte på, hvad det er, folk går og brokker sig over, så er det meget, det her med driften (...)hvis du spørger en medarbejder her, hvad kerneopgaven er, så vil medarbejderen sige, at det er, at vi overholder rettidigheden, selvom kerneopgaven jo er, at vi skal have borgerne i job”* (B5, 23:20ff). De processuelle målinger betyder altså, at medarbejderne konstant skal huske hinanden på, hvad deres arbejde egentligt handler om. En tredje frontmedarbejder påpeger i forlængelse heraf, at dokumentationskravene stort set udelukkende er på processen, hvilket gør, at medarbejdernes fokus primært er på at klare deres rettidighed: *”Det giver en tryghedsramme. Nu har jeg gjort, hvad jeg skal og kan gå hjem og sige puha, jeg klarede min rettidighed i dag. Det var dejligt, nu har jeg gjort, hvad jeg skal. At jeg så forhåbentlig også formår at lægge noget kvalitet i den rettidighed, der er borgerrettet og interessant for andre end AMS, det er så vores lokale ansvar”* (B4, 14:30ff). De adspurgte frontmedarbejdere udtrykker således enighed om, at der eksisterer en nulfejlskultur i forhold til rettidighed i BIF, hvilket betyder, at opfyldelse af rettidighedskravet anses som den egentlige kerneydelse blandt frontmedarbejderne i forvaltningen.

Opsummerende kan det udledes, at de ledende medarbejdere i BIF anser den nuværende styringskultur i BIF som en nulfejlskultur med for meget fokus på at undgå procesfejl. Lederne så gerne et mindre fokus på ”pindetælleri” erstattet af et større fokus på bedre brug af de indsamlede data samt effekten af selve beskæftigelsesindsatsen. Samtidig peger flere af de adspurgte ledere på, at der er behov for at sætte medarbejderne mere fri, så de kan anvende deres kompetencer til at udvikle beskæftigelsesindsatsen. De adspurgte frontmedarbejdere peger på, at den nuværende styring er så fokuseret på ikke at lave fejl i rettidighedskrav og andre processuelle styringsmål, at effekten af beskæftigelsesindsatsen anses som noget sekundært, hvilket må anses som en betydelig konsekvens af den nuværende nulfejlskultur. Dermed kan der identificeres tydelig sammenhæng mellem den tillidsbaserede styringsteoris argumenter for et opgør med den processuelle nulfejlskultur og erfaringerne fra styringen i BIF. Hvis der skal gøres mere plads til innovative tiltag og lokal kompetenceudfoldelse, så vil det kræve et opgør med den nuværende processuelle nulfejlskultur.

Muligheden for at effektivisere styringen i BIF ved øget accept af løbende fodfejl i forbindelse med innovative udviklingsprocesser er altså til stede, men det vil kræve, at man gør op med den nuværende nulfejlskultur i forhold til rettidighedskravet og i stedet sætter styringsmæssigt fokus på effekten af beskæftigelsesindsatsen ved at fremme innovation og kompetenceudvikling. Det er herunder afgørende, at den centrale forvaltning tør vise de enkelte jobcentre mere tillid i forhold til driften og styre mere rammebaseret.

3. Høje transaktionsomkostninger

En af hovedårsagerne til at KK gennemfører en tillidsreform er at nedbringe de omfattende transaktionsomkostninger, der er forbundet til kommunens bureaukrati (Jf. Indledning). Den tillidsbaserede styringsteori peger på, at det er vigtigt at vurdere omkostningerne i forhold til fordelene i forhold til de enkelte regler og målinger, da fordele skal være større end omkostningerne, hvis det skal give mening at opretholde en regel. Metoden til at nedbringe de transaktionsomkostninger, der er forbundet med styringen, vil altså være at foretage en konkret cost-benefit analyse af reglerne, og så afskaffe de regler, der ikke kan betale sig (Jf. Tabel 1).

Flere af de adspurgte repræsentanter fra BIF anerkender argumentet om, at man har været for dårlig til med jævne mellemrum at foretage konkrete vurderinger af, hvilke regler der har kunnet betale sig at opretholde, da transaktionsomkostningerne kan overstige nytteværdien af målingerne (Petersen, 17:15ff). Forvaltningsdirektør Morten Binder argumenterer dog for, at det kan være svært at foretage en endegyldig vurdering af, hvorvidt en given regel kan betale sig at opretholde eller ej, da manglende fordele også kan skyldes, at man har været for dårlig til at anvende de data den pågældende regel har produceret (Binder, 25:05ff).

En række af de adspurgte ledere og medarbejdere i BIF påpeger i forlængelse heraf, at det ikke nødvendigvis kun drejer sig om at afskaffe regler for at nedbringe transaktionsomkostningerne, men at tidsforbruget i forbindelse med det nødvendige bureaukrati er uforholdsmæssigt stort (Gansted, 03:45ff). De adspurgte frontmedarbejdere fortæller, at de bruger mellem 50-75 procent af deres arbejdstid på andre ting end den direkte kontakt med de ledige, hvilket må betegnes som deres kerneydelse, og er enige om at det er for lang tid (B1, 14:25ff; B5, 08:40ff; B3, 08:50ff). Medarbejdernes frustration i forhold til bureaukratiet bunder altså primært i, at det er for tidskrævende og besværligt og efterlyser bedre it-systemer, som kan nedbringe tidsforbruget på dokumentationen (B4, 08:40ff). De nuværende it-systemer i BIF har altså en del af skylden for de høje transaktionsomkostninger, og en metode til at nedbringe transaktionsomkostningerne i BIF kan således være at få de nuværende it-løsninger til at fungere bedre i samspil, så frontmedarbejderne ikke behøver at bruge helt så meget tid på at dokumentere deres arbejde (Gansted, 16:25ff).

Afbureaukratiseringsprocessen handler således ikke bare om, at man fjerner regler, men i lige så høj grad om, at man skal indsamle og bruge data på en smartere måde. Ifølge Niels Gansted bruges for meget af den indsamlede data til at styre de lokale enheder stramt på processen, hvilket han gerne så ændret, eftersom de indsamlede data sjældent fortæller hele historien (Gansted, 19:35ff). Pernille Petersen giver ligeledes udtryk for, at centralforvaltningen skal blive bedre til ikke bare at handle på baggrund af tallene, men i stedet komme ud i

virkeligheden, og snakke med jobcentre om, hvorfor tallene ser ud, som de gør (Petersen, 16:20ff). Jobcenterchef Hans Christian Overgaard påpeger i forlængelse heraf, at der er behov for at tænke i nedbringelse af transaktionsomkostningerne og i stedet flytte ressourcerne over til forbedring af beskæftigelsesindsatsen (Overgaard, 03:05ff).

Opsummerende kan det konkluderes, at der kan identificeres et klart ønske om at nedbringe de høje transaktionsomkostninger i BIF, eftersom den nuværende styring er forbundet med store administrative omkostninger. Udover at forvaltningen kan arbejde på at identificere og fjerne regler, der ikke kan betale sig at opretholde, påpeges det, at en metode til at nedbringe de høje transaktionsomkostninger kan være forbedrede it-systemer, så der ikke bruges så lang tid på at registrere den nødvendige dokumentation. Nedbringelse af høje transaktionsomkostninger kan således ses som en central mulighed for at effektivisere styringsrelationerne i BIF med henblik på at sikre en mere tillidsbaseret styringsdagsorden.

4. Medarbejdermotivation

Motiverede medarbejdere er bedre medarbejdere, der er mindre syge, mere effektive og mere innovative. Derfor er fokus på medarbejdermotivation et centralt element i en styringsbaseret effektiviseringsdiskussion. Den tillidsbaserede styringsteori peger på, at medarbejdermotivationen sikres ved at give medarbejderne mulighed for at bruge deres kompetencer ved at give dem ansvar og vise dem tillid til at de kan leve op til ansvaret (Jf. Tabel 1).

De adspurgte repræsentanter fra BIF giver udtryk for enighed om, at motiverede medarbejdere er et helt afgørende element i en effektiv styringskultur. I tråd med den tillidsbaserede styringsreform i BIF er der derfor opmærksomhed på medarbejdermotivation i form af et øget fokus på empowerment af medarbejderne, så de i højere grad kan få sat deres kompetencer i spil, hvilket også fremgår af analyse 1, hvor der argumenteres for at der skal arbejdes med henblik på at opbygge en læringskultur i BIF. Der arbejdes således på at frontmedarbejderne skal have oparbejdet kompetencer, så de kan varetage et større handlerum til selv at træffe afgørelser i højere grad end de tillades i dag (Jf. Analyse 1).

Forvaltningsdirektør Morten Binder maner dog til besindighed, da øget ansvar til den enkelte medarbejder også betyder stærkere sanktioner, hvis man ikke lever op til ansvaret, hvilket vil være en helt ny tilgang til ledelse i forvaltningen, som han er betænkelig ved, da han også ser det som ledelsens opgave at forsvare de svageste medarbejdere mod at skulle bære for stort et ansvar på deres skuldre (Binder, 45:00ff). På den måde er der tale om en balancegang mellem at sætte medarbejderne mere fri, så de kan bruge deres kompetencer men samtidig undgå at placere for stort et ansvar på enkelte medarbejders skuldre. Hvis det

skal kunne lade sig gøre at uddelegere et større ansvar lokalt i BIF, så handler det, ifølge Morten Binder, om at udvikle medarbejdernes kompetencer, så de er klædt på til at varetage det øgede ansvar samtidig med at man forbedrer den løbende kommunikation mellem de lokale centre og centralforvaltningen ved at opbygge en organisatorisk læringskultur, hvor medarbejdere og ledere kan sparre med hinanden med henblik på hele tiden at have en sammenhængende plan for den optimale brug af ressourcerne (Binder, 1:21:00ff).

De adspurgte ledere fra BIF peger på, at en af de vigtigste metoder til at sikre medarbejdermotivation er at skabe mening med måleregimet, eftersom de i det daglige arbejde ikke har nogen mulighed for at komme uden om det omfattende bureaukrati. Derfor er mantraet ifølge afdelingschef Jens Sibbersen: *"Lad være med at beskæftige dig med noget, som du ikke kan gøre noget ved"* (Sibbersen, 43:20ff). En central del af de lokale ledes arbejde i BIF går således med at italesætte meningen med måleregimet, men denne meningskabelse bliver dog udfordret, når medarbejderne kun har et kvarter til at udføre deres egentlige kerneydelse, hvilket jobcenterchef Hans Christian Overgaard beskriver som følger: *"Det er en ledelsesopgave, og ledelsesopgaven er ikke let, når kerneopgaven om man så må sige, fortoner sig i det fjerne"* (Overgaard, 08:55ff). Det kan altså være svært at skabe mening for lederne, der efterspørger bedre muligheder for lokal tilpasning, hvilket går fint i tråd med forvaltningsdirektørens argumenter om øget lokal empowerment samt læringskultur (Gansted, 22:00ff).

Flere af de adspurgte frontmedarbejdere giver udtryk for, at det har stor betydning for deres motivation, når deres leder viser dem tillid i deres daglige arbejde, men det stiller også øgede krav til deres kompetencer, disciplin og evner til selvledelse (B1, 10:20ff; B2, 11:20ff). Tillid motiverer og stiller krav, men selvom de adspurgte medarbejdere føler tillid fra deres nærmeste ledelse, så giver de samtidig udtryk for, at de mange dokumentationskrav kan virke demotiverende, hvorfor løbende italesættelse af bureaukratiets demotiverende effekter er helt afgørende for at skabe mening med det daglige arbejde (B3, 28:30ff; B5, 19:00ff). I forbindelse med at skabe mening med bureaukratiet argumenterer de adspurgte medarbejdere også for, at den lokale ledelse spiller en helt central rolle (B3, 23:45ff).

Opsummerende kan det konkluderes, at der er bred enighed om, at man skal arbejde på at sikre øget ansvar og indflydelse lokalt med henblik på at fremme motivation, sikre fleksibilitet samt italesætte en mere meningsfuld fortælling, hvilket kan give mulighed for at effektivisere de nuværende styringsrelationer. Dermed kan der identificeres tydelige lighedspunkter mellem den tillidsbaserede styringsteori og de adspurgte BIF-repræsentanters syn på tillid som motivationsfaktor, hvilket kan ses som et udtryk for, at en mere tillidsbaseret styring kan øge medarbejdermotivation, hvilket kan være med til at effektivisere styringen i BIF.

5. Hierarkisk detailstyring

Hvis tillidsbaseret styring skal kunne bidrage til at effektivisere styringen i BIF er det afgørende, at forvaltningen som organisation ikke er for topstyret i forhold til den daglige drift, da det er med til at begrænse de lokale tilpasningsmuligheder, der, som tidligere gennemgået, er afgørende for en mere tillidsbaseret styringskultur. Hierarkisk detailstyring af driften kan altså være ødelæggende for lokal tilpasning, motivation, kompetenceudvikling og innovation, og derfor er det tillidsteoretiske argument, at topstyringen bør begrænses til rammestyring kombineret med en fladere styringsstruktur med fokus på forbedret kommunikation mellem de forskellige styringsniveauer med henblik på at skabe et tillidsbaseret forhold (Jf. Tabel 1).

De adspurgte lokale ledere giver alle udtryk for et ønske om bedre muligheder for lokal tilpasning, da den nuværende detailstyring af jobcentrene ikke er fordelagtig, hvilket afdelingschef Niels Sibbersen beskriver således: *”Min holdning er, at vi skal have meget mindre detailstyring oppefra. Det vi til gengæld skal over imod er effektmål”* (Sibbersen, 21:05ff). De øvrige ledere udtrykker ligeledes ønske om mere fokus på effektmåling og argumenterer i forlængelse heraf for, at samspillet mellem de lokale enheder og den centrale forvaltning kan effektiviseres, da den nuværende kommunikation er præget af at centralforvaltningen udøver hierarkisk detailstyring. Ifølge flere af de adspurgte ledere kommer den hierarkiske detailstyring til udtryk i styringskulturen ved, at der ikke umiddelbart er plads til kritik af centralforvaltningens arbejde, hvilket jobcenterchef Hans Christian Overgaard udtrykker således: *”Den enkelte chef har jo ikke lyst til at stille sig op på et stort møde og sige, det her er noget lort Morten, og det skal vi ikke have. Det skal være noget naturligt, at man kan tillade sig at komme med nogen frække spørgsmål og sige, hvad man synes er rigtig dumt. Man skal jo ikke sidde og komme i unåde fordi man siger, at det Morten opfandt i forgårs var noget værre noget”* (Overgaard, 28:55ff). Der udtrykkes altså ønske om et forum, hvor der er plads til at reflektere kritisk over den centrale forvaltnings prioriteringer, hvilket minder om HovedMED-udvalget, der har været en stor succes i Gentofte Kommune (Jf. Specialets indledning).

Udover behovet for et kritisk forum mellem ledere og centralforvaltning i BIF argumenterer afdelingschef Niels Sibbersen også for at man laver ændringer i den nuværende kommunikationsstruktur mellem centralforvaltningen og centrene, da det nuværende hørings-system ikke er særlig fleksibelt eller tillidsskabende: *”En af de måder, hvorpå vi kommer over mod det tillidsbaserede, det er, at vi bevæger os væk fra de her høringer. Man kunne forestille sig, at jobcentercheferne i stedet havde en udfordringsret”* (Sibbersen, 29:50ff). Ifølge de lokale ledere bør centralforvaltningen i BIF altså arbejde på at udvikle en mere tillidsbaseret kommunikationsstruktur mellem det centrale og det decentrale niveau.

Specialkonsulent Pernille Petersen fra den centrale forvaltnings afdeling for Økonomi og Resultater giver udtryk for, at hun er opmærksom på vigtigheden af at systemet anerkender de lokale enheder for deres kompetencer, da man ikke kan vide alt om alt inde fra kontorerne i centralforvaltningen (Petersen, 25:25ff). Forvaltningsdirektør Morten Binder anerkender i forlængelse heraf, at man indtil nu ikke har været dygtige nok fra centralforvaltningens side til at kommunikere årsagerne til de enkelte tiltag ud til de enkelte enheder: *"At få lavet den forenkling og få den formidlet, det har vi desværre ikke været gode nok til"* (Binder, 1:22:40ff). Dermed giver forvaltningsdirektøren udtryk for, at kommunikationen mellem det centrale og decentrale led kan forbedres, påpeger ikke på samme måde som de adspurgte lokale ledere, at der er behov for et mere tillidsbaseret forhold internt i BIF.

Flere frontmedarbejderne giver ligeledes udtryk for, at konsekvenserne af detailstyringen i en stor og kompleks organisation som BIF med langt fra top til bund kan gøre det svært at agere som medarbejder, da man hele tiden præsenteres for forskellige mål fra forskellige aktører (B3, 10:20ff). Hvis man gav lidt mere slip fra den centrale forvaltnings side, kunne man ifølge flere medarbejdere hæve kvaliteten af jobcentrenes arbejde, da man ville kunne bruge mere energi på effekt end på proces (B5, 28:10ff). Medarbejderne opfatter store dele af det omfattende måleregime som topstyret og til tider meningsløst, hvilket en medarbejder beskriver således: *"Medarbejderne forstår det ikke. Det er for abstrakt for folk til at man hænger sig i det, og så siger man at det er også så topstyret"* (B5, 29:00ff). De adspurgte frontmedarbejdere ser altså gerne en fladere organisationsstruktur i BIF, hvor de lokale enheders ledere inddrages i centrale beslutningsprocesser og får bedre mulighed for at præge deres egen hverdag i samarbejde med deres medarbejdere (B5, 26:50ff).

Opsummerende kan man konkludere, at de lokale ledere og frontmedarbejdere gerne ser større lokal autonomi i forbindelse med opgavevaretagelsen, så de faglige kompetencer kom mere i spil. Den centrale forvaltning anerkender at kommunikationen fra top til bund kan forbedres og at det er vigtigt, at de lokale enheders kompetencer kommer i spil. Samtidig kan der dog identificeres uenighed om, hvor omfattende den hierarkiske detailstyring af driften i BIF bør være, idet den centrale forvaltning med Morten Binder i spidsen, som tidligere nævnt, ikke er parat til at opgive centrale dele af den nuværende detailstyring i form af resultatkontrakter og MUS-samtaler, mens de lokale enheder gerne så et opgør med denne form for detailstyring af den lokale drift (Jf. Analyse 2: Interessekonflikter). Umiddelbart fremstår der således et styringsmæssigt effektiviseringspotentiale, hvis man internt i BIF kan komme til enighed om at mindske den hierarkiske detailstyring samt udvikle en forbedret kommunikationsstruktur mellem det centrale og decentrale niveau.

6. Værdigrundlag

Et vigtigt element i forbindelse med en tillidsbaseret styringsreform er den kulturelle og organisatoriske omstilling fra et kontrolbaseret måleregime til et mere tillidsbaseret styringsparadigme. Den tillidsbaserede styringsteori påpeger, at en central del af styringstankegangen er opbygningen af et tillidsbaseret værdigrundlag, eftersom tillidsbaseret styring har som grundlæggende præmis at skabe gensidig tillid internt i den givne organisation (Jf. Tabel 1).

Direktionen i BIF er ikke klar til at give slip på det resultatbaserede måleregime på samme måde, som man eksempelvis har gjort i Kultur- og Fritidsforvaltningen, men argumenterer i stedet for, at man bør forsøge at fremme en mere tillidsbaseret organisationskultur inden for den nuværende resultatbaserede styringsramme, eftersom det ikke på nuværende tidspunkt er hverken muligt eller ønskeligt at fjerne det resultatbaserede styringsregime grundet den nuværende lovgivning og det behov for stram produktionsstyring, der præger BIF (Petersen, 29:10ff; Binder, 17:00ff). Til trods for at det nuværende resultatbaserede måleregime ikke umiddelbart bliver fjernet, så er der dog stadig behov for, at forvaltningen begynder at tænke mere tillidsbaseret, selvom der er tale om en svær øvelse for en gennemreguleret organisation som BIF (Binder, 1:23:30ff; Petersen, 39:10ff). Tillid lader altså til fremadrettet af skulle være en del af styringskulturen i BIF, men spørgsmålet er, hvor stor en plads tilliden får i forhold til det mere resultatbaserede måleregime.

De adspurgte lokale ledere fra jobcentrene argumenterer for, at der er behov for en mere tillidsbaseret styringsstruktur i BIF, og er enige om, at det bliver en stor omstilling fra det nuværende styringsparadigme, som kommer til at tage tid, da det ikke er muligt at ændre styringsparadigmet fra den ene dag til den anden (Sibbersen, 22:35ff). Det påpeges herunder, at forudsætningen for en mere tillidsbaseret styringskultur primært vil være, at de enkelte jobcentre får videre rammer for lokal tilpasning, hvor tillid italesættes og langsomt introduceres som understøttende styringsværktøj, hvilket jobcenterchef Hans Christian Overgaard beskriver således: *”Der kommer ikke nogen værktøjskasse. Jeg tror, medarbejderne skal være med til at lave det. Det er en bygning vi rejser”* (Overgaard, 40:00ff). Tillidsreformens succes er således afhængig af at rammerne for en tillidsbaseret styringskultur i BIF langsomt forbedres, hvilket i forlængelse af behovet for lokal tilpasning kræver en toning af resultatmålingerne, så der kommer øget fokus på kvalitet og effekt (Gansted, 42:05ff).

De adspurgte frontmedarbejdere pointerer alle, at værdigrundlaget i BIF er meget resultatorienteret omkring specielt rettidighedskravet, og at det vil være en stor omvæltning for dem at skulle arbejde under en mere tillidsbaseret styringsdagsorden. Hvis der kom et styringsmæssigt skifte, hvor tillid, effekt og kvalitet blev centrale dele i et nyt styringsmæssigt

værdigrundlag, ville det ifølge en frontmedarbejder være noget helt nyt: *”Det ville være en kulturændring, hvis vi begyndte at snakke om, hvad vi får ud af det”* (B5, 25:30ff). En anden medarbejder argumenterer i forlængelse heraf for, at øget fokus på effektmåling og tillid ikke nødvendigvis vil blive modtaget positivt af alle medarbejdere, da et sådan system vil skabe usikkerhed om, hvad der betragtes som kvalitet: *”Jeg tror, der er mange der hellere vil blive målt på, om de ledige kommer til samtale hver tredje måned, end hvor mange der kommer i beskæftigelse”* (B4, 13:40ff). For flere af de adspurgte frontmedarbejdere i BIF vil tillidsbaseret styring som værdigrundlag være en organisatorisk revolution, hvorfor de adspurgte leders argumenter om en langsom omstilling til tillidsbaseret styring virker logisk, da man ellers ville risikere at miste uforholdsmæssigt mange medarbejdere i omstillingsprocessen.

Opsummerende kan det konkluderes, at direktionen i BIF ønsker en langsom toning af forvaltningens værdigrundlag i en mere tillidsbaseret retning sideløbende med at det nuværende resultatbaserede styringsregime opretholdes. De adspurgte ledere argumenterer for, at der skabes et mere tillidsbaseret værdigrundlag i BIF, som kan muliggøre mindre processtyring, øget fokus på effektmålinger samt bedre muligheder for lokal tilpasning af indsatsen. De adspurgte frontmedarbejdere påpeger, at det nuværende værdigrundlag i BIF er så resultatbaseret omkring nulfejlskultur i forhold til rettidighedskravet, at de næsten ikke kan forestille sig et tillidsbaseret værdigrundlag. Derfor argumenterer både ledere og medarbejdere for, at den tillidsbaserede omstilling er ønskelig og nødvendig, men at den skal foregå langsomt og kontrolleret, så værdigrundlaget langsomt påvirkes i en mere tillidsbaseret retning. Italesættelsen af tillid som organisatoriske styringskultur er altså på dagsordenen i BIF, men man er forsigtig med at melde ud om et fremtidigt tillidsbaseret værdisæt, så længe man ikke er nået længere med tillidsreformen, end det er tilfældet (Jf. Analyse 1).

Konklusion

På baggrund af ovenstående analyse af mulighederne for at effektivisere styringsrelationerne i BIF ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform kan jeg konkludere, at der med udgangspunkt i de centrale styringsmæssige udfordringer kan identificeres en række konkrete muligheder for at effektivisere styringen i BIF ved at introducere mere tillidsbaserede styringsredskaber. BIF er præget af et resultatorienteret måleregime, der, hvis man ønsker et mere tillidsbaseret styringsparadigme i forvaltningen, både vil kræve politiske, ledelsesmæssige, styringstekniske og kulturelle ændringer (Jf. Tabel 1).

Som opsummering på de seks delanalyser kan det udledes, at det nuværende processuelle måleregime i BIF har en række mistillidsskabende effekter, hvorfor der er enighed blandt

de adspurgte repræsentanter fra BIF om, at man på sigt bør arbejde for at måleregimet bliver mere understøttende og outputorienteret. Herudover kan det konkluderes, at flere af de adspurgte repræsentanter fra BIF anser den nuværende styring i forvaltningen som en nulfejlskultur med for meget fokus på at undgå procesfejl i forhold til især rettidighedskravet, og at man i stedet bør sætte styringsmæssigt fokus på effekten af beskæftigelsesindsatsen ved at fremme innovation, kompetenceudvikling samt vise de enkelte jobcentre mere tillid i forhold til driften. Der kan ydermere identificeres et klart ønske om at nedbringe de høje transaktionsomkostninger i BIF, eftersom den nuværende styring er forbundet med store administrative omkostninger. Flere af de adspurgte ledere og frontmedarbejdere anbefaler herunder, at der arbejdes på at identificere og fjerne regler, der ikke kan betale sig at opretholde, samtidig med at it-systemerne optimeres, så den tid der bruges på dokumentation forkortes.

Der er i forlængelse af ovenstående styringsmæssige udfordringer bred enighed om, at man skal arbejde på at sikre øget ansvar og indflydelse lokalt med henblik på at fremme motivation, sikre fleksibilitet samt italesætte en mere meningsfuld fortælling, hvilket kan give mulighed for at effektivisere de nuværende styringsrelationer. I forlængelse heraf ser de lokale ledere og frontmedarbejdere gerne ser større lokal autonomi i forbindelse med opgavevaretagelsen, så de faglige kompetencer kom mere i spil. Den centrale forvaltning anerkender, at kommunikationen fra top til bund kan forbedres, og at det er vigtigt, at de lokale enheders kompetencer kommer i spil. Samtidig kan der dog identificeres uenighed om, hvor omfattende den hierarkiske detailstyring af driften i BIF bør være, idet direktionen ikke er parat til at opgive centrale dele af den nuværende detailstyring i form af resultatkontrakter og MUS-samtaler, mens de lokale enheder gerne så et opgør med denne form for detailstyring af den lokale drift. De adspurgte repræsentanter fra BIF udtrykker dog enighed om behovet for en langsom toning af forvaltningens værdigrundlag i en mere tillidsbaseret retning, da en tillidsbaseret omstilling er nødvendig, men at den skal foregå langsomt og kontrolleret.

Med udgangspunkt i ovenstående konklusioner kan jeg udlede, at der er mulighed for at effektivisere styringen i BIF ved at indføre mere tillidsbaseret styring, eftersom de adspurgte repræsentanter fra centralforvaltningen, institutionslederne og frontmedarbejderne alle giver udtryk for, at forvaltningens styringsstruktur vil kunne forbedres ved at styre mere tillidsbaseret, end der bliver i dag. De adspurgte repræsentanter fra BIF påpeger, at de ser gode muligheder for, at styringen fremadrettet kan tones i en mere tillidsbaseret retning inden for det nuværende resultatbaserede styringsparadigme, og dermed ligger BIF sig tæt op af den teoretiske styringstilgange ”mixed motives”, hvor der argumenteres for effektivisering gennem forening af resultat- og tillidsbaserede styringsredskaber (Jf. Tillidsbaseret styringsteori).

Samlet Konklusion

Dette speciale har analyseret gennemførelsen af tillidsreformen i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF), og bidrager med en analyse af, hvilke barrierer og muligheder der er for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivere styringsrelationerne i forvaltningen. Med henblik på at besvare denne problemstilling er der udarbejdet tre arbejdsspørgsmål, der behandler henholdsvis de foreløbige konkrete tiltag og fremadrettede visioner, de centrale barrierer samt de afgørende muligheder for at tillidsbaseret styring kan bidrage til at effektivisere styringsrelationerne i BIF. For mere tilbunds gående konklusioner på specialets tre arbejdsspørgsmål henvises til specialets analyser og delkonklusioner (Jf. Analyse 1-3), mens de generelle konklusioner præsenteres kort og præcist i denne samlede konklusion.

Efter besvarelsen af arbejdsspørgsmålene følger den endelige besvarelse af specialets problemformulering, efterfulgt af en gennemgang af barriererne for den videre gennemførelse af tillidsreformen i BIF. Herefter følger et bud på, hvad BIF konkret kan gøre for at effektivisere styringsrelationerne i forvaltningen fremadrettet, og afslutningsvis følger en diskussion af mulighederne for at videreudvikle den tillidsbaserede styringsteori på baggrund af erfaringerne fra dette speciales analyser.

Besvarelse af arbejdsspørgsmål 1

Hvordan arbejder Københavns Kommune konkret med at få tillidsreformen ført ud i livet på beskæftigelsesområdet, og hvordan vil man arbejde fremadrettet for at sikre effektivisering af styringsstrukturen i forvaltningen?

De foreløbige konkrete tiltag med henblik på at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform i BIF er foreløbigt begrænset til følgende:

Over vinteren er der gennemført en høringsrunde blandt de decentrale enheder i BIF, hvor man har indsamlet forslag vedrørende muligheder for afbureaukratisering. På baggrund heraf har centralforvaltningen nedsat en arbejdsgruppe med bred organisatorisk repræsentation, som kommer med et forslagskatalog i løbet af maj eller juni, 2013. Det næste skridt i gennemførelsen af tillidsreformen i BIF bliver taget, når direktionen og beskæftigelsesudvalget i KK har behandlet forslagskataloget og taget beslutning om den videre proces.

Grunden til at der endnu ikke er sket mere er, at tillidsreformen fortsat er på et meget indledende stadie i BIF, og at direktionen ønsker at afvente arbejdsgruppens forslagskatalog, før man tager yderligere styringsmæssige tiltag. Direktionen har dog allerede på nuværende tidspunkt afvist af afskaffe de nuværende resultatkontrakter og MUS-samtaler, hvilket arbejdsgruppen derfor ikke har valgt at have som en del af forslagskataloget (Jf. Analyse 1).

Fremadrettede visioner

De adspurgte repræsentanter i BIF giver udtryk for, at der er behov for at foretage styringsmæssige ændringer med henblik på at få en mere tillidsbaseret styring. Blandt de konkrete visioner for den fremadrettede styring i forvaltningen nævnes følgende ambitioner:

Kompetenceløft og opkvalificering af medarbejdere og ledere i BIF, der muliggør opbygningen af en organisatorisk læringskultur samt kompetenceprofil, der fremmer mulighederne for brug af tillidsbaseret styring i forvaltningen fremadrettet.

Mindre procestung detailstyring erstattet af øget fokus på output- og effektmåling. Herunder er der især behov for øget fleksibilitet i rettidighedskravet, da den nuværende lovgivning medfører et procestungt bureaukrati (Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, § 17).

Bedre rum for bottom-up initiativer såsom medarbejdergenererede udviklingsprocesser i lokale teams, udvikling af en proaktiv indberetningskultur frem for de nuværende høringsrunder samt øget lokal tilpasning af nye styringsinitiativer samt brug af lokale kompetencer.

Udarbejdelse af en langsigtet handlingsplan for mere tillidsbaseret styring, som forvaltningens politiske og administrative ledelse går forrest i at kommunikere og italesætte med henblik på udvikling af en mere tillidsbaseret kommunikationsstruktur mellem direktionen, den centrale forvaltning og de lokale centre i BIF, hvor der gøres plads til kritisk refleksion og diskussion i forhold til styringsmæssige udfordringer.

På den måde giver de adspurgte repræsentanter fra de forskellige dele af BIF udtryk for en række visioner for en mere effektiv styring i forvaltningen, som kredser om behovet for øget fokus på læring, output, lokale initiativer samt forbedret ledelse (Jf. Analyse 1). Disse visioner er i tæt relation til argumenterne i den tillidsbaserede styringsteori og mixed motives teorien, hvorfor der kan identificeres tydelig sammenhæng mellem tillidsbaseret styringsteori og visionerne for den fremadrettede praksis i BIF (Jf. Tillidsbaseret styringsteori).

Besvarelse af arbejdsspørgsmål 2

Hvilke barrierer er der for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune?

Der kan identificeres en række barrierer for at tillidsbaseret styring kan bidrage til effektiviseringen af styringen i BIF. Barriererne kredser primært om udfordringerne i forbindelse med overgangen fra et resultatbaseret måleregime til et mere tillidsbaseret styringsparadigme. De fem teoretisk baserede barrierer, som blev gennemgået i afsnittet om kritikken af den tillidsbaserede styringsteori (Jf. Tabel 2), er i vid udstrækning blevet empirisk bekræftet af de adspurgte repræsentanter fra BIF, da det på baggrund af analyse 2 kan konkluderes at:

Der eksisterer en institutionel sporafhængighed eller vanetænkning blandt nogle medarbejdere og ledere i BIF, der betyder at mange ikke vil have de påkrævede kompetencer eller den nødvendige motivation for at kunne omstille sig til en tillidsbaseret styringskultur. Herunder anser en række af de adspurgte ledere og frontmedarbejdere fra BIF en stor del af den nuværende dokumentation som en forudsætning for, at BIF er i stand til at sikre den overordnede økonomiske styring af forvaltningen samt overholdelse af lovgivningen.

Operationaliseringsstrategien for tillid som styringsparadigme fremstår temmelig uklar, da flere af de adspurgte repræsentanter fra BIF giver udtryk for tvivl om, hvad tillidsbaseret styring indebærer i praksis. Herunder påpeges det, at tillidsreformen endnu ikke er italesat som organisatorisk styringsparadigme i BIF.

Der kan identificeres mange forskellige interesser i en stor politisk organisation som BIF. Der kan herunder identificeres en interessekonflikt mellem centraladministrationen og de lokale enheder i BIF, idet forvaltningsdirektør Morten Binder ønsker at bibeholde store dele af de nuværende MUS-samtaler og resultatkontrakter, mens de lokale ledere har foreslået at afskaffe eller begrænse disse i forbindelse med den seneste høringsrunde. Samtidig er politikerne under pres fra medierne med hensyn til at vise handlekraft ved fejl i driften, hvilket kan presse politikerne til at handle i modsætning med forvaltningens ønsker.

Lovgivningen på beskæftigelsesområdet sætter en naturlig grænse for, hvor stor betydning tillidsreformen kan få for styringen i BIF, da overholdelsen af den nuværende lovgivning kræver et omfattende resultatbaseret måleregime, der er svært foreneligt med den tillidsbaserede styringsdagsorden, som tillidsreformen indebærer.

Samlet set er der således en række tungtvejende barrierer i forhold til sporafhængighed, økonomisk ustyrlighed, uklar operationaliseringsstrategi, interessekonflikter samt lovgivning for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i KK (Jf. Analyse 2). Det er afgørende at være opmærksom på disse barrierer, når der tages beslutning om fremtidige styringsændringer i BIF, da barriererne i sidste ende kan begrænse tillidsreformen til hensigtserklæringer.

Af ovenstående fem barrierer er det relevant at fremhæve barriererne i forhold til interessekonflikter i og omkring BIF, som den mest afgørende barriere for, om tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i KK. Hvis ikke man er i stand til at finde en fælles interesse i gennemførelsen af en tillidsbaseret styringsreform blandt centraladministration, direktion og lokale enheder, så bliver de øvrige barrierer for mere tillidsbaseret styring irrelevante, da reformen i så tilfælde ikke vil komme til at indeholde styringsmæssige ændringer af nævneværdig betydning.

Besvarelse af arbejdsspørgsmål 3

Hvilke muligheder er der for at tillidsreformen kan medvirke til at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune?

Med udgangspunkt i de teoretisk baserede styringsmæssige udfordringer og løsninger samt analysen af de adspurgte repræsentanter fra BIF's styringsovervejelser kan der identificeres en række konkrete muligheder for at effektivisere styringen i BIF ved at introducere mere tillidsbaserede styringsredskaber, og herunder kan jeg konkludere at (Jf. Tabel 1):

Der er enighed blandt de adspurgte repræsentanter fra BIF om, at forvaltningen bør arbejde på at gøre den nuværende styringsstruktur mere understøttende og outputorienteret, hvilket vil kræve et opgør med dele af det nuværende processuelle måleregime.

Den nuværende styring i forvaltningen er præget af nulfejlskultur med fokus på at undgå procesfejl i forhold til især rettidighedskravet. Der er bred enighed i BIF om, at man bør sætte øget styringsmæssigt fokus på effekten af beskæftigelsesindsatsen ved at fremme innovation, kompetenceudvikling samt vise de enkelte jobcentre mere tillid i forhold til driften.

De nuværende transaktionsomkostninger i BIF er for høje og bør bringes ned. Flere af de adspurgte ledere og frontmedarbejdere anbefaler, at der arbejdes på at identificere og fjerne regler, der ikke kan betale sig at opretholde, samtidig med at it-systemerne optimeres, så den tid der bruges på dokumentation forkortes.

Der er behov for at sikre mere motiverede medarbejdere ved have øget fokus på medarbejderindflydelse, kompetenceudvikling, muligheder for lokal tilpasning af beskæftigelsesindsatsen samt italesætte en meningsfuld fortælling i forvaltningen med fokus på effekt.

De lokale ledere og frontmedarbejdere ser gerne større lokal autonomi i forbindelse med opgavevaretagelsen, så de faglige kompetencer kom mere i spil. Den centrale forvaltning anerkender, at kommunikationen fra top til bund kan forbedres, og at det er vigtigt, at de lokale enheders kompetencer kommer i spil. Samtidig kan der dog identificeres uenighed om, hvor omfattende den hierarkiske detailstyring af driften i BIF bør være, idet direktionen ikke er parat til at opgive centrale dele af den nuværende detailstyring i form af resultatkontrakter og MUS-samtaler, hvilket de lokale enheder gerne så et opgør med.

Der er behov for en langsom toning af BIF's værdigrundlag i en mere tillidsbaseret retning, da en tillidsbaseret omstilling er nødvendig, men skal foregå langsomt og kontrolleret, da forvaltningens nuværende resultatbaserede måleregime vil tage lang tid at forandre.

Jeg kan således konkludere, at både ledere og medarbejder i BIF påpeger en række konkrete muligheder for at BIF kan effektivisere styringsrelationerne ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform i forvaltningen (Jf. Analyse 3).

Besvarelse af specialets problemformulering

Hvad er barriererne og mulighederne for at effektivisere styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform?

Som gennemgået i første del af specialets analyse skal de foreløbige tiltag i forhold til gennemførelsen af tillidsreformen i BIF ses som et udtryk for, at reformen er på et indledende stadie. De fremadrettede visioner for tillidsreformen i BIF er dog konkrete og talrige, hvilket tyder på, at der er behov for at styringen i BIF gøres mere tillidsbaseret. Direktionen er dog tilbageholdende i forhold til at imødekomme de lokale enheders ønske om mere rammebase-rede resultatkontrakter og afskaffelse af MUS-samtaler. Ledelsen i forvaltningen er således ikke politisk indstillet på så store styringsmæssige ændringer, som afskaffelse af eksempelvis resultatkontrakterne indebærer. Det kan til dels ses som et udtryk for direktionens manglende vilje til og tro på at styre mere tillidsbaseret, da man fra direktionens side har interesse i at bevare sin detailkontrol med driften, men det kan også ses som et udtryk for, at ledelsen har det endelige ansvar, hvis noget går galt, og derfor er forsigtige med at gå for hurtigt frem. Således er det også uklart, hvorvidt der er vilje til at føre de mange konkrete visioner ud i livet, da der kan være langt fra hensigtserklæringer til konkret handling (Jf. Analyse 1).

Direktionens tilbageholdenhed i forhold til at udfolde tillidsbaseret styring i videre omfang, end det lader til at være tilfældet, kan også skyldes de tungtvejende barrierer, der kan være forbundet med at styre mere tillidsbaseret. Som gennemgået i anden del af specialets analyse er der en række betydningsfulde barrierer såsom institutionel sporafhængighed, risiko for økonomisk ustyrlighed, uklar operationaliseringsstrategi, grundlæggende interessekonflikter om den fremtidige styringsstruktur samt procestung beskæftigelseslovgivning, der kan begrænse gennemførelsen af tillidsreformen i BIF (Jf. Analyse 2).

Til trods for at de foreløbige tiltag i forhold til tillidsreformen er begrænsede, og der kan påpeges en række barrierer for at tillidsbaseret styring kan medvirke til effektiviseringen af BIF, så er der også en række muligheder for at tillidsbaseret styring kan effektivisere styringsrelationerne i forvaltningen. Det handler især om at fjerne det mistillidsskabende kontrolregime, begrænse nulfejlskulturen, reducere de høje transaktionsomkostninger, fremme medarbejdermotivationen, begrænse den hierarkiske detailstyring og udvikle et fælles tillidsbaseret værdigrundlag (Jf. Analyse 3).

Som gennemgået i specialets tredje analyse er der således en række muligheder for at effektivisere styringsrelationerne i BIF gennem mere tillidsbaseret styring, og spørgsmålet er så, om mulighederne eller barriererne vejer tungest, når der skal tages en endelig politisk beslutning om tillidsreformens fremadrettede gennemførelse.

På baggrund af specialets analyser kan det udledes, at der synes at være et ønske om at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform blandt de adspurgte repræsentanter fra BIF, da der samlet set fremgår et styringsmæssigt behov for mere tillidsbaseret styring i forvaltningen. Samtidig tyder de gennemgåede barrierer dog på, at ønsket om mere tillidsbaseret styring kan risikere at blive begrænset til de foreløbige hensigtserklæringer frem for konkrete styringstiltag, da der allerede i det indledende stadie af tillidsreformens gennemførelse kan identificeres interessekonflikter og modstridende synspunkter (Jf. Analyse 1-3). Der er dog en række andre faktorer, der taler for gennemførelsen af tillidsreformen.

Som gennemgået i specialets indledning arbejder en række danske kommuner allerede med tillidsbaseret styring, og på beskæftigelsesområdet har flere frikommuner haft gode erfaringer med at arbejde tillidsbaseret bl.a. med en mere fleksibel udgave af rettidighedskravet. Samtidig viser de foreløbige erfaringer fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, at det kan lade sig gøre at arbejde mere tillidsbaseret i Københavns Kommune (KK), og samlet set er der altså allerede en række relevante eksempler på, at tillidsbaseret styring kan lade sig gøre i organisationer, der på mange måder minder om BIF (Jf. Specialets indledning).

Udover positive erfaringer fra andre kommunale forvaltninger viser den nyeste forvaltningsforskning ligeledes, at det med fordel kan betale sig at styre mere tillidsbaseret, da der er påvist positive resultater på en række områder i forhold til medarbejdermotivation, sygefravær, produktivitet og innovation (Bøgh Andersen, 2012; Holm Petersen, 2011; Thygesen, 2013; Covey, 2006; Nyhan, 2000; Jf. tillidsbaseret styringsteori).

Herudover viser det økonomiske pres på KK, den nye styringsteoretiske dagsorden, den strukturelle ”window of opportunity” som har skabt en selvkritisk evalueringsproces samt Regeringens tillidsdagsorden som det fremgår af regeringsgrundlaget, at der er en række forhold, der begunstiger gennemførelsen af en tillidsreform i KK. I forlængelse heraf har Borgerrepræsentationen vedtaget gennemførelsen af tillidsreformen i hele KK, og tillidsdagsordenen har centralt styringsmæssigt fokus i hele kommunen (Jf. Specialets indledning).

I forhold til ovenstående argumenter er det min vurdering, at de gennemgåede barrierer ikke er tungtvejende nok til, at de kan danne grundlag for ikke at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform, når mulighederne for at effektivisere er så talrige, som det er tilfældet i BIF. På baggrund af ovenstående faktorer kan jeg derfor samlet set konkludere, at styringsrelationerne i BIF kan effektiviseres ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform.

Til trods for at jeg samlet set vurderer at mulighederne, for at effektivisere styringsrelationerne i BIF ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform vejer tungere end barriererne, skal man stadig være opmærksom på barriererne i forhold til den videre gennemførelse.

Fremadrettede barrierer for den videre gennemførelse af tillidsreformen i BIF

BIF er på nuværende tidspunkt præget af et resultatorienteret måleregime, der, hvis man ønsker et mere tillidsbaseret styringsparadigme i forvaltningen, både vil kræve politiske, ledelsesmæssige, styringstekniske og kulturelle ændringer. Derfor er det afgørende for den fremadrettede tillidsreform i BIF, at alle dele af organisationen støtter op om tillidsbaseret styring, så tillid kan blive italesat som en organisatorisk målsætning for den fremtidige styringskultur i forvaltning (Jf. Analyse 3).

En af de mest afgørende barrierer for at tillidsreformen bliver gennemført i BIF er, de politiske og styringsmæssige interessekonflikter i og omkring forvaltningen (Jf. Analyse 2). Disse interessekonflikter omhandler den grundlæggende problemstilling, at de forskellige aktører har egeninteresser, som kan gå forud for mere overordnede styringsteoretiske og altruistiske interesser. Et godt eksempel på denne problemstilling er direktionen i BIF's interesse i at bevare sin nuværende magtposition, kontrol og overordnede styring af forvaltningen ved at opretholde de nuværende resultatkontrakter og MUS-samtaler mens det decentrale niveau har en klar egeninteresse i øget autonomi og færre dokumentationskrav, hvorfor de ønsker at resultatkontrakterne og MUS-samtalerne afskaffes eller nedtones betragteligt.

Direktionens ønske om at bevare kontrollen kan også ses som et udtryk for, at man har behov for at kunne dokumentere indsatsen i forhold til det politiske niveau, der har behov for at kunne vise handlekraft i forhold til medier og borgere, hvilket ellers ikke er i forvaltningens umiddelbare interesse, hvis man ser det ud fra et fagligt styringsmæssigt synspunkt. Disse grundlæggende modstridende interesser gør det svært at gennemføre en tilbunds gående tillidsreform i BIF, da disse indlejrede egeninteresser i forholdet mellem principal og agent modvirker den mulige fælles interesse, som den samlede organisation kunne have i en bedre beskæftigelsesindsats (Miller, 2005).

Det helt centrale spørgsmål i forhold til tillidsreformens fremtid i BIF er dermed, om de grundlæggende egeninteresser er for magtfulde til at de fælles fordelene ved at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform kan overvinde dem. I forhold til den fremadrettede gennemførelse af reformen er det således afgørende at være meget opmærksom på disse indlejrede interessekonflikter ved at italesætte den overordnede fælles interesse ved en tillidsbaseret styringsreform. Flere af barriererne for at gennemføre en tillidsbaseret styringsreform i BIF handler, som tidligere nævnt, om at der er tale om en stor omvæltning for forvaltningen, og derfor kan en mulig fremadrettet tilgang til gennemførelsen af tillidsreformen være at lave en langsigtet handlingsplan, som gennemføres over en længere periode, så forvaltningen har mulighed for at omstille sig til den nye styringsdagsorden løbende (Jf. Analyse 3).

Anbefalinger i forhold til den fremadrettede gennemførelse af tillidsreformen i BIF

På baggrund af specialet kan der gives en række anbefalinger til BIF i forhold til forvaltningens videre gennemførelse af tillidsreformen i forvaltningen. Anbefalingerne gives med udgangspunkt i de adspurgte repræsentanters egne visioner for den fremadrettede gennemførelse af tillidsreformen i BIF, den tillidsbaserede styringsteori samt de gennemførte analyser af barrierer og muligheder for at tillidsreformen kan bidrage til at effektiviseres styringen i BIF. De anbefalede fremadrettede tiltag er opdelt i tre kategorier, som henholdsvis er de umiddelbart realiserbare tiltag, tiltag BIF har mulighed for at gennemføre samt tiltag der kræver lovgivningsmæssige ændringer eller undtagelser.

I den første kategori med de umiddelbart realiserbare tiltag findes ønsket om kompetenceløft og opkvalificering af medarbejdere og ledere i BIF, der muliggør opbygningen af en organisatorisk læringskultur samt kompetenceprofil, der fremmer mulighederne for brug af tillidsbaseret styring i forvaltningen fremadrettet. Derudover er der også mulighed for tiltag i forhold til at skabe bedre rum for bottom-up initiativer såsom medarbejdergenererede udviklingsprocesser i lokale teams, udvikling af en proaktiv indberetningskultur frem for de nuværende høringsrunder samt øget lokal tilpasning af nye styringsinitiativer samt brug af lokale kompetencer. Disse tiltag er umiddelbart realiserbare, eftersom de adspurgte repræsentanter fra BIF i bred enighed giver udtryk for, at dette er tiltag man kan, bør og vil tage med henblik på at optimere styringen i forvaltningen (Jf. Analyse 1).

I den anden kategori med de mulige tiltag findes ønsket om mindre procestung intern detailstyring i BIF, såsom de nuværende resultatkontrakter og MUS-samtaler, erstattet af øget fokus på output- og effektmåling. I samme kategori findes også ønsket om udarbejdelsen af en langsigtet handlingsplan for mere tillidsbaseret styring, som forvaltningens politiske og administrative ledelse går forrest i at kommunikere og italesætte med henblik på udvikling af en mere tillidsbaseret kommunikationsstruktur mellem direktionen, den centrale forvaltning og de lokale centre i BIF, hvor der gøres plads til kritisk refleksion og diskussion i forhold til styringsmæssige udfordringer. Disse tiltag betegnes ”mulige tiltag”, fordi de kræver, at man internt i BIF kommer til enighed. Tiltagene er primært initieret af de lokale centre, og hvis de skal gennemføres, vil det kræve, at direktionen og den centrale forvaltning i BIF strækker sig holdningsmæssigt i forhold til deres nuværende position (Jf. Analyse 2).

I den tredje kategori med de tiltag der kræver lovgivningsmæssige ændringer eller undtagelser findes ønsket om en generelt mindre procestung beskæftigelseslovgivning og herunder ønsket om et mere fleksibelt rettidighedskrav, da den nuværende lovgivning medfører omfattende dokumentationskrav (Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats § 17).

Teoretisk diskussion af udviklingsmulighederne for tillidsbaseret styringsteori

Dette speciale har vist, at den tillidsbaserede styringsteori har stærke argumenter for mulige løsninger på en række af de største styringsmæssige udfordringer, man slås med i BIF. Den tillidsbaserede styringsteori påpeger især, at man skal flytte fokus fra måling på proces til at se mere sammenhængende på output og effekt (Jf. Tillidsbaseret styringsteori).

Det er dog mere uklart, hvordan den tillidsbaserede styringsteori forholder sig til styringsmålinger i det hele taget. Den politiske og styringsmæssige virkelighed i en organisations som BIF betyder, at der, til trods for tillidsreformens gennemførelse, fremadrettet vil være et betydeligt måleregime i BIF (Jf. Analyse 2). Det er således en forudsætning for den videre styringsteoretiske diskussion, at der vil være måling på både proces, output og effekt. Den tillidsbaserede styringsteori påpeger, at måling skal udarbejdes i samarbejde mellem ledelse og medarbejderne med henblik på at medarbejderne får øget ejerskab til målingerne og anser dem som understøttende, men teorien forholder sig ikke til, hvad man gør, hvis medarbejderne og ledelsen ikke kan blive enige om, hvad der er understøttende målinger, men ser det i højere grad som en forudsætning, at man altid kan komme til enighed. Her kunne den tillidsbaserede styringsteori blive klarere i forhold til at anerkende, at ledelsen i visse situationer er nødt til at træffe beslutninger, som medarbejderne ikke er enige i, da det er en del af enhver ledelses arbejde at træffe upopulære beslutninger engang imellem.

Herunder kunne den tillidsbaserede styringsteori også blive tydeligere i forhold til, hvordan man styrer tillidsbaseret under den forudsætning, at der er processtyring, som det fx er tilfældet i BIF. Hvis tillidsbaseret styringsteori skal øge sin styringsmæssige værdi er det således centralt, at teorien udvikler sig i forhold til den virkelighed, som eksempelvis en organisation som BIF befinder sig i. Hvis det ikke sker, bliver tillidsteorien en utopisk vision for en virkelighed, som det ikke tyder på vi får de næste mange år (Jf. Analyse 2).

Mixed motives teorien er et godt bud på en udvikling af den tillidsbaserede styringsteori til en mere håndterbar og moderne styringsteori, hvor man i højere grad tager det som en forudsætning, at der fremadrettet vil være omfattende måleregimer i den offentlige sektor. Hverken den tillidsbaserede styringsteori eller mixed motives teorien forholder sig dog konkret til de indlejrede politiske og forvaltningsmæssige interessekonflikter, der er en stor udfordring i forhold til at gennemføre større styringstekniske ændringer i store offentlige organisationer. Her kunne begge styringsteorier finde inspiration inden for konflikthåndteringsteorien i forhold til at udvikle et mere sammenhængende bud på, hvordan man forholder sig til de grundlæggende interessekonflikter, som større styringsteoretiske altid vil indebære i store politisk styrede organisationer såsom BIF.

Litteraturliste

- Andersen, John og Hovgaard, Gestur: *"Metodekombination med sociologisk fantasi"*, i; Fuglsang, Lars, Hagedorn-Rasmussen, Peter og Bitsch Olsen, Poul: *"Teknikker i samfundsvidenskaberne"*, s. 103-121, Roskilde Universitetsforlag, København, 2007
- Bang Schmidt, Jakob: *"Kontrol af offentligt ansatte stiger"*, Ugebrevet A4, 17. september, København, 2012
- Bitsch Olsen, Poul og Pedersen, Kaare: *"Problemorienteret projektarbejde"*, Roskilde Universitetsforlag, København, 1997
- Blume, Peter og Spies, Hans Christian: *"Ret og digital forvaltning"*, DJØF Forlag, København, 2005
- Bourdieu, Pierre: *"Udkast til en praksisteori"*, Hans Reitzels Forlag, København, 2005
- Bracey, Hyler: *"Building Trust: How to get it! How to keep it!"*, Booksurge Llc, Charleston, 2002
- Bøgh Andersen, Lotte, m.fl.: *"Blandt riddere og knægte"*, Kronik i Weekendavisen, 6. juli, København, 2012
- Bøgh Andersen, Lotte, m.fl.: *"Does Ownership Matter? – Public Service Motivation Among Physiotherapists in the Private and Public Sector in Denmark"*, Review of Public Personnel Administration, Vol. 31, No. 1, s. 10-27, 2011
- Børsen Executive: *"I Roskilde er børnepasning en tillidsag"*, 8. oktober, København, 2010
- Cogency: *"Tillid i Københavns Kommune – Hvordan tillidsdagsordenen vil kunne styrke kommunen i fremtiden"*, Pilotstudie, 29. november, København, 2012
- Conklin, Jeff: *"Wicked Problems and Social Complexity"*, CogNexus Institute, Napa, CA, 2005
- Covey, Steven M. R.: *"The speed of trust: The one thing that changes everything"*, Simon & Schuster, New York, 2006
- Danske Kommuner: *"Slip lederne løs i en ramme af tillid"*, No. 32, København, 2010
- Dunleavy, Patrick: *"Democracy, Bureaucracy and Public Choice"*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991

- Eckstein, Harry: *"Case Study and Political Theory in Political Science"*, i Greenstein, F. I. og N. W. Polsby (red): *"Handbook of Political Science"*, Vol. 7, s. 118ff, Addison-Wesley Educational Publishers Inc, Boston, 1975
- Foucault, Michel: *"Overvågning og straf"*, Det lille forlag, Helsingør, 2002
- Fuglsang, Lars og Olsen, Poul Bitsch: *"Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne"*, Roskilde Universitetsforlag, København, 2004
- Gentofte Kommune: *"Ledelsesgrundlag"*, Udvikling og Kommunikation, Gentofte, 2004
- George, L. Alexander og Bennett, Andrew: *"Case Study and Theory Development in the Social Sciences"*, s. 120-122, Harvard University, MIT Press, Cambridge, MA, 2005
- Greve, Carsten: *"Offentlig ledelse – Teorier og temaer i et politologisk perspektiv"*, 2. udgave, DJØF Forlag, København, 2009
- Greve, Carsten: *"New Public Management, den regulerende stat og strategisk offentlig ledelse"*; i Greve (red.): *"Offentlig ledelse og styring"*, DJØF Forlag, København, 2007
- Grønnegaard Christensen, Jørgen: *"Public Interest Regulation Reconsidered: From Capture to Credible Commitment"*, Working paper no. 19. juli, 2010
- Haurum, Carsten: *"Mundtlig præsentation til Tillidskonferencen for medarbejderne i Københavns Kommune"*, Kultur- og Fritidsforvaltningen, 6. November, København, 2012
- Holm Pedersen, Lene: *"Tillid er godt – Men hvornår er kontrol bedre?"*, KORA, København, 2012
- Honneth, Axel: *"Kamp om anerkendelse – sociale konflikters moralske grammatik"*, Gyldendal Akademisk, København, 2006
- Hood, C.: *"A Public Management for All Seasons"*, Public Administration, vol. 69, Blackwell Publishing Ltd, Oxford, 1991
- Houmark Andersen, Ivar: *"Jobcentre sætter ledige fri"*, Ugebrevet A4, 22. juni, København, 2012
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet: *"Kommunalreformen – kort fortalt"*, NBC Ekspedition, København, 2005, URL; 19. marts, 2013:
http://www.sm.dk/data/Lists/Publikationer/Attachments/271/kommunalreformen_kort_fortalt.pdf

- Information: "*København genskaber tilliden*", Dagladet Information, 14. November, København, 2012
- Jensen, Frank: "*Oplæg ved tillidskonferencen*", November, København, 2012
- Jespersen, Jesper og Greve, Bent: "*Den offentlige sektors økonomi*", Hans Reitzels Forlag, København, 2011
- Jordana, Jacint og Levi-Faur, David (red.): "*The Politics of Regulation – institutions and regulatory reforms for the age of governance*", Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, 2004
- Juul Kristensen, Catharina: "*Interviews med enkeltpersoner*", i; Fuglsang, Lars, Hagedorn-Rasmussen, Peter og Bitsch Olsen, Poul: "*Teknikker i samfundsvidenskaberne*", s. 278-295, Roskilde Universitetsforlag, København, 2007
- KORA: "*Forskningsprogram 2012*", KORA, København, 2012
- KL: "*KL mener: Overstyret*", Danske Kommuner, No. 2, København, 2013
- Kultur- og Fritidsforvaltningen: "*Tillid – Hvor langt er vi nået?*", Kultur- og Fritidsforvaltningens Sekretariat, Københavns Kommune, 7. juni, København, 2012
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend: "*Interviews – Learning the Craft og Qualitative Research Interviewing*", SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, 2009
- Københavns Kommune: "*Tillidskonference*", 6. november, København, 2012
- Københavns Kommune: "*Kbh i vækst*", KK.dk/budget, 2010, URL; 19. marts, 2013: <http://www.kk.dk/da/om-kommunen/indsatsomraader-og-politikker/oekonomi-og-organisation/koebenhavn-i-vaekst>
- Le Grand, Julian: "*Knights and Knaves Return: Service Motivation and the Delivery of Public Services*", International Public Management Journal, Vol. 13, No. 1, s. 56-71, 2010
- Luhmann, Niklas: "*Tillid – en mekanisme til reduktion af social kompleksitet*", Gyldendal Akademisk, København, 1999
- Løvgren, Mette: "*Der er behård business i tillid*", FTF, København, 2012
- Miller, Gary J.: "*The Political Evolution of Principal-Agent Models*", Annu. Rev. Polit. Sci., s. 203-225, 2005
- Niskanen, William A.: "*Nonmarket decision making – The peculiar economics of bureau-*

- cracy”, The American Economic Review, Vol. 58, No. 2, s. 293-305, 1968
- Nyhan, Ronald C.: *”Changing the Paradigm – Trust and its role in public sector Organizations”*, The American Review of Public Administration, Vol. 30, No. 87, 2000
 - Osborne, Stephen P.: *”The New Public Governance”*, Taylor and Francis Ltd, Abingdon, UK, 2009
 - Osborne, David og Gaebler, Ted: *”Reinventing Government”*, Pinguin Group USA, New York, NY, 1993
 - Pierson, Paul: *”Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics”*, The American Political Science Review, Vol. 94, No. 2, s. 251-267, 2000
 - Reiermann, Jens: *”Rådhusets tillid giver mod i forvaltningen”*, Mandag Morgen Navigation, Innovation by Communication, 3. december, s. 46-52, 2012
 - Retsinformation: *”Bekendtgørelse af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats”*, 2013, URL, 2. maj, 2013: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=146382>
 - Sprenger, R. K.: *”Trust: The best way to manage”*, Cyan Communications, London, 2004
 - Thygesen, Niels Thyge: *”Tillid på bundlinjen: Offentlige ledere går nye veje”*, Gyldendal, København, 2013
 - Thygesen, Niels Thyge, m.fl.: *”Tilliden og magten: Om at lede og skabe værdi gennem tillid”*, Børsens Forlag, København, 2008
 - Thygesen, Niels Thyge: *”Online forelæsning til Danskernes Akademi”*, 2012, URL, 19. marts, 2013: <http://www.cbs.dk/Nyheder-Presse/Menu/Video/Menu/Danskernes-Akademi/Danskernes-Akademi/Niels-Thyge-Thygesen-Offentlig-ledelse-baseret-paa-tillid>
 - Torfing, Jacob (red.): *”Ledelse efter kommunalreformen – sådan tackles de nye udfordringer”*, DJØF Forlag, København, 2008
 - Torfing, Jacob m.fl.: *”En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar”*, URL, 19. marts, 2013: www.Forvaltningspolitik.dk
 - Triantafillou, Peter: *”Benchmarking som normaliserende styringsteknologi”*, Politica, Vol. 38, No. 1, side 22-39, 2006
 - Vestager, Margrethe i Rehling, David: *”Åh, den kære lille regel”*, Dagbladet Information, 31. maj, København, 2012

- Weber, Max: *"Magt og bureaukrati – essays om politik og klasse, samfundsforskning og værdier"*, Det lille forlag, Helsingør, 1994
- Williamson, Oliver E.: *"The Economics of Transaction Costs"*, Edward Elger Publishing Ltd, Cheltenham, UK, 1999
- Økonomiforvaltningen: *"Analyse af lokalaftaler"*, Københavns Kommune, 2012, URL; 19. marts, 2013:
<https://subsite.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/Moedemateriale/Oekonomiudvalget/30-10-2012/2b8b959d-e52e-4b77-820b-45830ab59660/62e81842-0f3c-43c7-b589-d8ac8640ca3e.aspx>

Interviewliste (Se bilag 6 for lydfiler):

- B1 og B2: Beskæftigelseskonsulent 1 og 2, Jobcenter Nyropsgade, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune, Gennemført: 26. februar, 2013
- B3: Beskæftigelseskonsulent 3, Jobcenter Baldersgade, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune, Gennemført: 5. marts, 2013
- B4: Beskæftigelseskonsulent 4, Jobcenter Baldersgade, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune, Gennemført: 5. marts, 2013
- B5: Beskæftigelseskonsulent 5, Jobcenter Musvågevej, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune, Gennemført: 13. marts, 2013
- Binder, Morten, Administrerende direktør for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune, Gennemført: 21. januar, 2013
- Gansted, Niels, Jobcenterchef, Jobcenter Musvågevej, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune, Gennemført: 4. marts, 2013
- Overgaard, Hans Christian, Jobcenterchef, Jobcenter Baldersgade, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune, Gennemført: 12. februar, 2013
- Petersen, Pernille, Specialkonsulent, Afd. for Økonomi og Resultater, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune, Gennemført: 1. marts, 2013
- Sibbersen, Jens, Afdelingschef, Karrierecenteret i Nyropsgade, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune, Gennemført: 30. januar, 2013

Bilag 1:

Fra offentlig administration til New Public Management

Tilbage i efterkrigstiden og helt op til slutningen af 60'erne, var der ikke det veludviklede kontrolregime, som vi har nu. Der var dog masser af regler og konsekvenser, hvis disse ikke blev overholdt, men kontrollen med de offentligt ansatte var fokuseret på, om lovgivningen blev overholdt, og således ikke på resultater og processer, som det er tilfældet i dag. I det hele taget var der ikke samme fokus på ledelse og styring, som der er i dag (Greve, 2007). Der var primært kontrol af de offentligt ansattes lovydighed, hvilket gjorde omfanget af kontrol mindre end i dag. Samtidig var en af de centrale kontrolinstanser selve de offentligt ansattes uddannelse, der sikrede et vis kendskab til den relevante lovgivning. På denne måde var der samlet set mindre kontrol af de offentligt ansatte, end der er i dag. Den fraværende proceskontrol skabte mere autonomi for de offentligt ansatte, hvilket styringsmæssigt har givet mere lokal medbestemmelse i forbindelse med opgavevaretagelsen. I et styringsperspektiv kan den manglende proces- og resultatkontrol ses som et udtryk for større faglig tillid til den enkelte medarbejder, til trods for at det ikke nødvendigvis har været formålet med den manglende processtyring. I takt med at den offentlige sektor udviklede sig op gennem 70'erne, kom der mere fokus på planlægning, ledelse, styring, proces og kontrol. I løbet af 80'erne begyndte man at kontrollere de offentligt ansatte strammere og mere systematisk med udgangspunkt i det styringsparadigme, som stadig præger den offentlige sektor i dag (Bøgh Andersen, 2012).

Den organisatoriske udvikling af den offentlige sektor, som slog igennem op gennem 80'erne og 90'erne blev af den engelske professor Christopher Hood defineret som New Public Management (Hood, 1991). Målet med NPM var at strømline og effektivisere den offentlige sektor med udgangspunkt i inspiration fra den private sektor. Formålet med kontrollen af arbejdet i den offentlige sektor, var at sikre borgerne en tilfredsstillende og ensartet service samt en økonomistyring af de offentlige budgetter, der kunne sikre øget effektivitet. Derfor kom der fokus på øget styring i form af mål- og rammestyring, benchmarking, ledelsesinspiration fra den private sektor samt adskillelse af politikere og administratorer (Greve, 2009). NPM har siden 80'erne domineret den offentlige sektor i Danmark, og har betydet, at man i de seneste 30 år har satset på at påvirke medarbejderne gennem incitamentstrukturer, hvor der tages udgangspunkt i, at den enkelte medarbejder i udgangspunktet tænker egennyttemaksimerende. Med egennyttemaksimerende menes der, at den enkelte medarbejder tænker på at sikre egne interesser før vedkommende tager andre hensyn (Niskanen, 1968).

Med udgangspunkt i dette menneskesyn har man opbygget et bureaukratisk regime med datakontrol og benchmarking i den offentlige sektor. Den oprindelige tanke med NPM var, at

der skulle laves mål- og rammestyring på output og outcome, så institutionerne inden for disse rammer havde mulighed for at fungere som konkurrerende virksomheder. Tanken med NPM var således ikke, at der skulle måles intensivt på arbejdsprocesserne internt i institutionerne, men ikke desto mindre har introduktionen af NPM præget styringskulturen i den offentlige sektor i en grad, der løbende har øget behovet for data, og som i dele af den offentlige sektor har ført til et bureaukratisk kontrolregime, hvor der bruges omfattende ressourcer på dokumentation af proces i højere grad end effekt (Bang Schmidt, 2012; Torfing, 2008).

Når man har opbygget et styringsparadigme, der kredser om mere kontrol som den centrale løsning på styringsmæssige problemer, så vil politikere og topledere indgreb ofte blive mere kontrol til trods for at der ofte ingen dokumentation er for, at mere kontrol vil give bedre styring (Københavns Kommune, 2012). Vi skal anerkende NPM for at have strømlinet, moderniseret og dokumenteret arbejdet i den offentlige sektor, hvilket har været med til at sikre en langt bedre økonomistyring, end man havde før NPM. Samtidig skal man dog være bevidst om begrænsningerne ved NPM og derfor være parate til at introducere andre styreformere (Greve, 2007; Osborne, 2009; Torfing 2012).

Teoretisk er det egennyttmaksimerende menneskesyn, som incitamentstrukturerne under NPM er opbygget omkring, blevet beskrevet i public-choice teorien. Public-choice stammer oprindeligt fra økonomisk rational-choice teori, og tager udgangspunkt i at det enkelte individ i udgangspunktet altid vil gøre det, der rationelt set bedst kan betale sig for en selv ud fra et økonomisk/materialistisk synspunkt. Teorien er senere blevet videreudviklet til public-choice teorien om at den enkelte offentlige ansatte altid vil agere rationelt og egennyttmaksimerende med fokus på materielle goder. Public-choice teorien har bl.a. affødt teorien om budgetmaksimering, der påpeger den enkelte medarbejders egennyttmaksimering gennem budgetmaksimering med argumentet om, at jo større ens ansvarsområde og budget er, dets mere magt har man og dets større chance er der for personlig vinding (Niskanen, 1968).

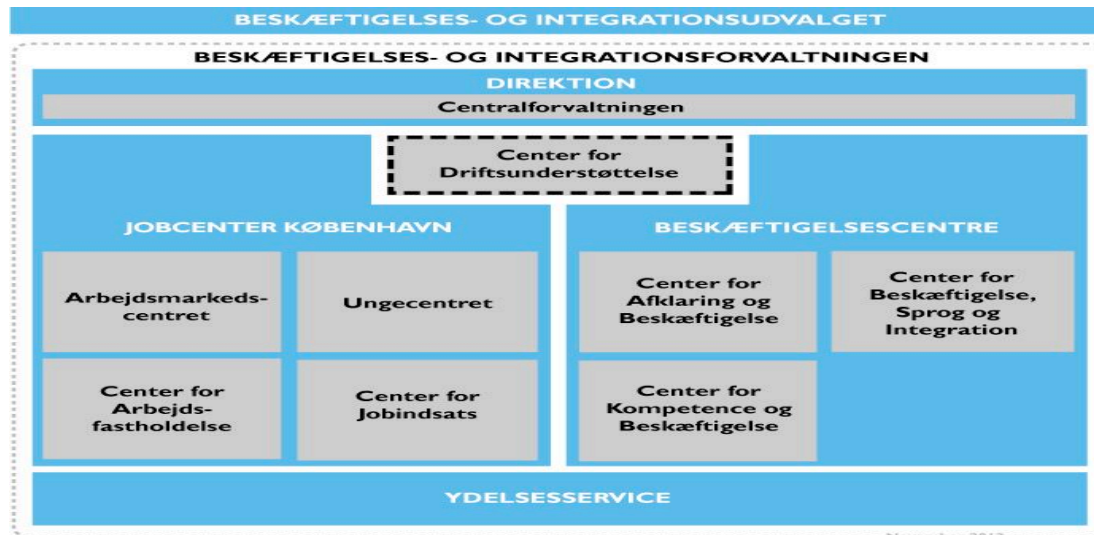
Som modsvar til teorien om budgetmaksimering udviklede Patrick Dunleavy i slutningen af 1980'erne teorien om bureau-shaping, der ligeledes handler om bureaukratens egennyttmaksimerende natur, men i stedet for budgetmaksimering argumenterer for, at den enkelte har interesse i at bureaushape sin organisation ved at arbejde for at have de mest prestigefyldte opgaver frem for at have den største organisation (Dunleavy, 1991). Teorien blev udviklet i forlængelse af det øgede fokus på økonomisk budgetstyring op gennem 80'erne, da de nye budgetlofter gjorde det mere end svært at budgetmaksimere for den enkelte bureaukrat (Niskanen, 1968; Dunleavy, 1991). Helt op til i dag har NPM spillet en afgørende rolle for den offentlige styring og vil formentlig fortsat gøre det mange år fremover.

Bilag 2:

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens opbygning

BIF har haft sin nuværende struktur siden 2006, og har ansvaret for beskæftigelsesindsats, forsørgelsesydelse og tværgående integration. Forvaltningen har som erklæret mål at øge beskæftigelsen og styrke inklusionen og mangfoldigheden i byen (BIF, 2013). Der er ansat 1.746 medarbejdere i BIF fordelt på decentrale enheder og en central forvaltning. Den centrale del af BIF består af direktionen, den centrale forvaltning, ledelsessekretariatet samt Beskæftigelses- og Integrationsborgmesteren Anna Mee Allerslev fra partiet Radikale Venstre, der styrer den politiske del af forvaltningen i samarbejde med ledelsessekretariatet. Centralforvaltningen ledes af direktør Morten Binder i samarbejde med forvaltningsdirektionen, der i samarbejde med Beskæftigelses- og Integrationsudvalget varetager den overordnede styring af forvaltningen (BIF, 2013). Decentralt består BIF af en række jobcentre, beskæftigelsescentre og ydelsescentre. Som det fremgår af diagram 2 er der fire jobcentre i KK med hver sin brugermålgruppe. Samme struktur gør sig gældende for beskæftigelsescentrene, hvor man ligeledes har samlet indsatserne i større enheder for at opnå stordriftsfordele (Se: Diagram 2).

Diagram 2: Organisationsdiagram over Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen



Diagramforklaring: Diagrammet viser en grafisk oversigt over organisationsstrukturen i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune gældende fra 1. februar 2013 (BIF, 2013).

Den nuværende opdeling af beskæftigelses- og jobcentre i BIF er ganske ny, idet den trådte i kraft 1. februar 2013, hvorfor den decentrale del af BIF har været i en strukturel omstillingsfase i forbindelse med gennemførelsen af den kvalitative interviewundersøgelse. Som det fremgår af diagram 2, er BIF opbygget med en stærk central forvaltning samt en række decentrale enheder, der står for den daglige drift (BIF, 2013).

Bilag 3:

Lederinterviewguide

Undersøgelse: Tillidsreform på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune

Interviewer: Emil Rønnow Sørensen, Stud.scient.adm. Roskilde Universitet

Respondent: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune

Indledende Spørgsmål:

- Hvad er din uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund?
- Hvad er din primære funktion i din nuværende stilling?
- Har du specielle visioner eller målsætninger for dit arbejde?
- Kan du kort redegøre for, hvad du ser som de primære årsager til, at man er ved at gennemføre en tillidsreform i Københavns Kommune?

Baggrund og årsager:

- Hvilken styringskultur præger Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen?
- Hvilken betydning har dokumentationskrav, mål- og rammestyring for den overordnede styring af Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen?
- Kan samarbejdet mellem jobcentre og den centrale forvaltning forbedres?
- Hvorfor skal frontmedarbejderne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune bruge så stor en del af deres arbejdstid på dokumentationskrav?
- Mener du, at de nuværende dokumentationskrav kan have en effekt på frontmedarbejdernes motivation i det daglige arbejde?
- Kan man gøre noget for at gøre kontrollen med medarbejdere og institutioner mere understøttende end det er tilfældet i dag?
- Hvilken betydning har det for Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, at der skal gennemføres en tillidsreform i Københavns Kommune?
- Er det muligt at forbedre styringsrelationerne og øge effektiviteten på beskæftigelsesområdet ved at gennemføre en tillidsreform?

Foreløbige tiltag og fremtidige visioner:

- Er det muligt at forene de nuværende datastyrede kontrolmekanismer med en mere tillidsbaseret styringsstrategi på beskæftigelsesområdet?

- Tillidsreformen er fortsat i sin indledende fase, men har I allerede på nuværende tidspunkt taget konkrete tiltag for at øge tillidsbaseret styring?
- Har du kendskab til konkrete tiltag for at gennemføre tillidsreformen ude i de enkelte afdelinger under Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen?
- Hvor omfattende vil tillidsreformen blive i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, og hvilken tidsplan arbejder I med?
- Er der behov for at gennemføre lovændringer på beskæftigelsesområdet for at sikre en mere tillidsbaseret styringskultur?

Største udfordringer ved reform:

- Hvad ser du som de største udfordringer ved gennemførelsen af en tillidsreform i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen?
- Adskiller gennemførelsen af tillidsreformen i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen fra gennemførelsen i de øvrige forvaltninger i KK?
- Hvis man fjerner dele af den datastyrede kontrol med medarbejderne i jobcentrene, vil man så ikke få sværere ved at tilpasse den overordnede styring og reagere i tide i forbindelse med uregelmæssigheder?
- Gør det nuværende pres på beskæftigelsesområdet det sværere at gennemføre en tillidsreform af styringsrelationerne i forvaltningen?
- Hvilke ikke-intenderede konsekvenser kan tillidsreformen få for styringsrelationerne på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune, og hvordan vil man undgå konflikter?
- Hvordan vil man fra forvaltningens side ansvarliggøre institutionerne uden samme mængde datastyret kontrol, og kan man sikre sig mod ineffektivitet og skandaler?

Afsluttende spørgsmål:

- Mener du, at det er muligt/ønskeligt at omstille Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen til en mere tillidsbaseret organisationskultur, og hvor lang tid vil en sådan omstilling tage?
- Har du øvrige tilføjelser udover det vi allerede har været inde på?

Tak for din deltagelse!

Bilag 4:

Medarbejderinterviewguide

Undersøgelse: Tillidsreform på beskæftigelsesområdet i Københavns Kommune

Interviewer: Emil Rønnow Sørensen, Stud.scient.adm. Roskilde Universitet

Respondent: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen i Københavns Kommune

Indledende Spørgsmål:

- Hvad er din uddannelses- og erhvervsmæssige baggrund?
- Hvad er din primære funktion i din nuværende stilling?
- Har du specielle visioner eller målsætninger for dit arbejde?
- Kan du kort redegøre for, hvad du ser som de primære årsager til, at man er ved at gennemføre en tillidsreform i Københavns Kommune, og hvad bør sådan en reform indeholde på beskæftigelsesområdet?

Baggrund og årsager:

- Hvilken styringskultur præger Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen?
- Hvilken betydning har bureaukrati og dokumentationskrav for dit daglige arbejde, og hvor lang tid bruger du herpå?
- Mener du, at der er et effektiviseringspotentiale på beskæftigelsesområdet?
- Kan der gøres noget styringsmæssigt for at optimere din arbejdsdag?
- Hvad ville det betyde for dit arbejde, hvis der var færre dokumentationskrav?
- Kan man gøre noget for at forbedre kontrollen og dokumentationskravene?

Foreløbige tiltag og fremtidige visioner:

- Har I indtil videre fået nogen information om at BIF er ved at gennemføre en tillidsreform i forvaltningen samt hvad denne måtte indebære?
- Mener du, at det vil være muligt at forene den nuværende kontrol med en mere tillidsbaseret styringsstrategi på beskæftigelsesområdet?
- Tillidsreformen er fortsat i sin indledende fase i BIF, men er der allerede på nuværende tidspunkt taget konkrete tiltag for at øge tillidsbaseret styring her på jeres arbejdsplads?

- Har du kendskab til konkrete tiltag for at gennemføre tillidsreformen ude i de enkelte afdelinger under Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen?
- Ved du noget om, hvor omfattende tillidsreformen vil blive i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, og hvilken tidsplan arbejder I med?
- Er der behov for at gennemføre lovændringer på beskæftigelsesområdet for at sikre en mere tillidsbaseret styringskultur?

Største udfordringer ved reform:

- Hvad ser du som de største udfordringer ved gennemførelsen af en tillidsreform i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen?
- Gør det nuværende pres på beskæftigelsesområdet det sværere at gennemføre en tillidsreform af styringsrelationerne i forvaltningen?
- Hvis man ændrer styreformen mod mere tillidsbaseret styring, mener du så, at der kan være risiko for konflikter mellem ledere og medarbejdere i forhold til, hvordan den fremtidige styring skal udformes?
- Hvis man ikke måler og kontrollerer medarbejderne så meget, som det er tilfældet i dag, er der så ikke en risiko for at I snyder på vægten?

Afsluttende spørgsmål:

- Mener du, at det er muligt/ønskeligt at omstille Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen til en mere tillidsbaseret organisationskultur, og hvor lang tid vil en sådan omstilling tage?
- Har du øvrige tilføjelser udover det vi allerede har været inde på?

Tak for din deltagelse!

Bilag 5

Pilotundersøgelse af tilliden i Københavns Kommune

Udover de generelle årsager til tillidsreformen, kommunalpolitikernes argumenter for tillidsbaseret styring og erfaringerne fra KFF har KK også fået konsulentbureauet Cogency til at gennemføre en pilotundersøgelse af tilliden i kommunen og herefter anbefale, hvordan man bør arbejde videre med tillidsdagsordenen. Cogencys undersøgelse bygger på 22 dybdegående interviews med 14 ledere og 8 medarbejdere i KK. Som tidligere beskrevet i specialet er det centralt, at tilliden mellem de organisatoriske styringsniveauer er gensidig, hvis tillidsbaseret styring skal fungere optimalt, men Cogencys rapport konkluderer, at der i visse tilfælde er en tillidsbarriere mellem forvaltningen og institutionslederne i kommunen (Cogency, 2012). De interviewede institutionsledere føler, at de får skylden for fejlene og efterlyser langt større tillid oppefra. I institutionerne er der et ønske om at afskaffe de unødvendige dokumentationskrav. Samtidig efterlyses bedre cost-benefit analyser, der kan dokumentere omkostningskravene ved indførelsen af nye dokumentationskrav. Cogency konkluderer, at institutionslederne har givet udtryk for manglende anerkendelse af, at frustrationerne i institutionerne i forbindelse med implementering af nye regelsæt også er en stor omkostning lokalt. Cogency påpeger fire mekanismer i kommunen, der blokerer tillid (Cogency, 2012: s. 5):

- 1. "Parallelle virkeligheder og forskellige sprog i forvaltning og institutioner.*
- 2. Oplevelsen af manglende respekt for fagligheden og kerneopgaven.*
- 3. Opfattelsen af forvaltningen som en kontrolinstans og ikke en samarbejdspartner.*
- 4. Manglende opbakningen fra forvaltningsledere giver utrygge institutionsledere."*

Samtidig med at Cogency i deres rapport kritiserer forvaltningen, lægges der dog også vægt på, at det er afgørende, at medarbejdere og ledere i institutionerne viser at de kan administrere det ansvar, som de måtte få. Man skal vise, at man gerne vil gøre det ekstra godt, hvis lederen viser tillid, for det er måden at vende kulturen på. Uden viljen til omstillingen kan det ikke lade sig gøre. Ydermere konkluderer Cogency at man skal være indstillet på, at omstillingen fra kontrol til tillid kræver tid, medarbejderinddragelse, motivation, dygtighed og samarbejde (Cogency, 2012). I pilotundersøgelsen anbefales KK at arbejde videre med at mindske dokumentationskravene, forbedre koordinationen af styring og dokumentation, cost/benefit-vurdere nye tiltag, udarbejde et tillidsfundament samt ledelseskompetencer, identifikation af best practice og dannelse af ildsjælenetværk samt forbedre den overordnede koordination (Cogency, 2012).

Bilag 6: Kvalitative interviews (Vedlagt som lydfiler)