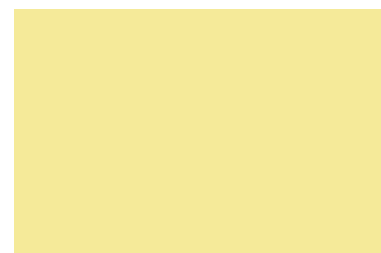
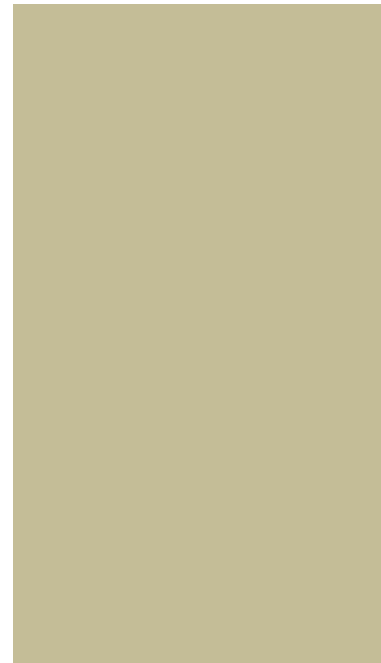
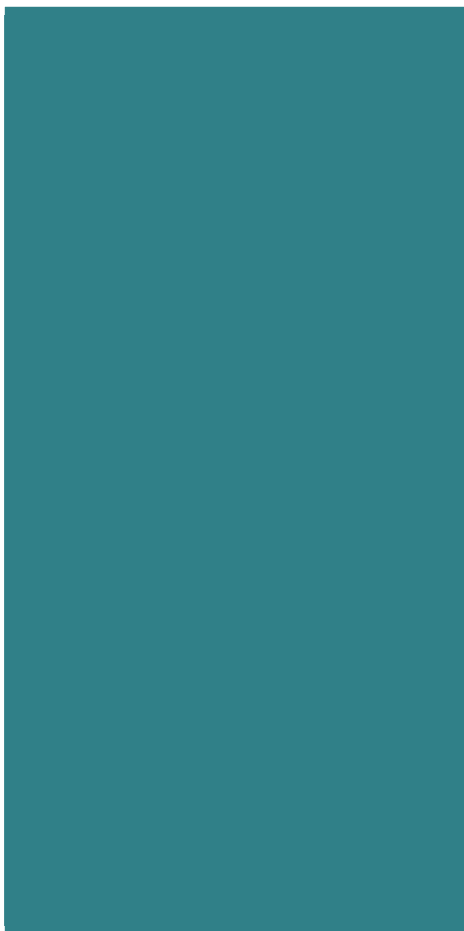


# TILLIDSBASERET STYRING OG LEDELSE I OFFENTLIGE ORGANISATIONER

- I springet fra ambition til praksis



Ph.d.-studerende: Tina Øllgaard Bentzen

Institut for Samfund og Globalisering

ISSB no.0909-9174

Vejleder: Jacob Torfing

Bi-vejleder: Eva Sørensen





# TILLIDSBASERET STYRING OG LEDELSE I OFFENTLIGE ORGANISATIONER

- I springet fra ambition til praksis

Ph.d. – afhandling no. 0909-9174

Roskilde Universitet

Institut for Samfund og Globalisering

Vejleder: Professor Jacob Torfing

Bi-vejleder: Professor Eva Sørensen





## Forord

Jeg skylder tak til de mange mennesker, som har hjulpet og støttet på den spændende, men også til tider turbulente rejse, som ph.d.-projektet har været.

En stor tak til min vejleder professor Jacob Torfing for ukuelig og entusiastisk vejledning, hvor hverken den store linje eller det lille komma har savnet opmærksomhed. Også en varm tak til min bi-vejleder professor Eva Sørensen, som har været en uforlignelig sparringspartner at vende nye perspektiver og vinkler med. Jeg er taknemmelig for, at mine veje krydsede jeres, og for de mange døre I har åbnet for mig. Af hjertet tak.

Jeg vil også takke de mange parter, som har bidraget til at ph.d.-projektet kunne blive til virkelighed. Først og fremmest en stor tak til Københavns Kommune, Københavns og Frederiksbergs Fællesrepræsentation for at bidrage økonomisk til ph.d.-projektet og for de mange åbne døre, jeg har mødt i organisationen på min rejse. Jeres deltagelse og engagement har haft afgørende betydning for tilblivelsen og relevansen af dette forskningsprojekt. Også en stor tak til Danmarks lærerforening og OAO for økonomisk støtte, samt værdifuld sparring i processen.

En ph.d. er en fri, men også ensom rejse. Aldrig har jeg haft så stor frihed både i tanke og i arbejde, og aldrig har jeg stået så alene med modgang og sejre. Heldigvis har jeg været så privilegeret at få følgeskab af min Vicki Møbjerg Torp, som har været en loyal sparringspartner og uvurderlig støtte i processen. For det er jeg dybt taknemmelig.

Til sidst, men ikke mindst, en kærlig tak til venner og familie for stor tålmodighed, opbakning og overbærenhed. Det gælder i særdeleshed min mand Troels, som på utallige måder har støttet processen og muliggjort en forsvarlig kombination af en Ph.d. og et familieliv med to små børn. Uden dig ingen afhandling.

Tina Øllgaard Bentzen

Roskilde Universitet

18. december 2015

## Resume

Både praktikere og forskere peger på en række stigende, utilsigtede problemer i den offentlige sektor, som kan knyttes til en eskalering i bureaukrati og kontrol. Stadigt voksende krav om dokumentation og kontrol kannibalerer tid fra kerneopgaven, undergraver de offentligt ansattes motivation og skaber skævvridninger i fokus på opgaveløsningen. I stedet peges der i stigende grad på potentialet i at understøtte tillid som styringsmekanisme i måden den offentlige sektor drives på.

Denne afhandling handler om forsøget på at introducere tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer og de barrierer og rolleforandringer, der kan opstå i springet fra ambition til praksis. Afsættet for afhandlingen er forskningsspørgsmålet: *Hvad er tillidsbaseret styring og ledelse, og hvilke barrierer og rolleforandringer opstår, når det forsøges implementeret i en offentlig organisation med afsæt i casen Københavns Kommune?*

Forskningsprojektet har et hermeneutisk, videnskabsteoretisk afsæt og anvender en abduktiv forskningsstrategi, hvor et løbende samspil imellem teori og empiri har været i fokus. Empirisk baseres afhandlingen på et kvalitativt casestudie fra Københavns Kommune, med en række indlejrede cases på tillidsbaseret styring og ledelse. Empirisk er der indsamlet 70 kvalitative interviews som suppleres af enkelte observationer, en kvalitativ spørgeskemaundersøgelse samt en række dokumenter.

Teoretisk trækker afhandlingen på teori om tillid, styringsteori, ledelsesteori, implementeringsteori samt rolleteori.

Afhandlingen konkluderer, at tillidsbaseret styring i særlig grad kan knyttes til idestrømmene i New Public Governance, hvor troen på overlappende interesser imellem over- og underordnet er stor. Tillid bliver derfor en styringsmekanisme, som handler om at øge det lokale handlerum og skabe bedre betingelser for selvstyring. Dette gøres ved at justere forskellige bindinger på den underordnedes autonomi, som afpasses den konkrete kontekst. Selvom tillidsbaseret styring ofte handler om at fjerne kontrol, konkluderer afhandlingen, at tillid og kontrol ikke nødvendigvis er modsætninger, men under de rette omstændigheder kan understøtte hinanden. Afgørende er her, hvor meningsfuld kontrollen opleves af den underordnede og i hvor høj grad styringen understøtter de ansattes motivation. Tillidsbaseret styring handler derfor om at skabe en tættere styringsrelation, hvor den underordnede i højere grad inddrages i designet af styringsværktøjer.

Det konkluderes også, at tillidsbaseret ledelse involverer distribution af lederskabet, som betyder, at ikke kun den formelle leder, men også medarbejderen bliver involveret i ledelse. Gennem involvering, uddelegering og opbygning af kompetence er målet med tillidsbaseret ledelse at skabe en organisation, som i langt højere grad er selvledende. Tillidsbaseret ledelse får også en vigtig relationel dimension, da tillid opbygges i et reciprokt samspil imellem over- og underordnet, som begge skal være villige til at acceptere øget risiko. Det styrkes gennem tættere ledelsesrelation, dialog og etablering af fælles billeder af rammer og retning. Selvom det distributive perspektiv får særlig tyngde, betyder det ikke at den formelle leder mister sin betydning: Tillidsbaseret ledelse

bliver dybt afhængig af ledere, som evner at understøtte og facilitere selvledelse. En central udfordring for den formelle leder bliver at demonstrere konsistens, ydmyghed og risikovillighed.

Afhandlingen konkluderer, at fem centrale barrierer kan komme i spil, når tillidsbaseret styring og ledelse forsøges implementeret: Det drejer sig dels om strukturelle barrierer, som komplicerer beslutningsprocesserne omkring ændringer i styring, ligesom manglende ressourcer og samtidige krav om besparelser kan lægge pres på implementeringen. Kompetence eller motivation bliver en barriere, når medarbejderne ikke kan eller ikke er motiverede for at påtage sig det ekstra ansvar, der følger med tillidsbaseret styring og ledelse. Kommunikation kan også blive en barriere, når manglende forventningsafstemning fører til for forskelligartede forståelser af tillid. Afhandlingen peger også på vanen som en barriere for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse: De allerede etablerede handlemønstre i organisationen er til tider så stærke og ofte også ubevidste, at det i sig selv er en udfordring at ændre.

Afhandlingen konkluderer, at der i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse sker en række væsentlige rolleforandringer blandt både formelle ledere og medarbejdere i den offentlige organisation. Blandt både den politiske, administrative og fagprofessionelle ledelse sker en udvikling i retning af i højere grad at abonnere på metaguvenørrollen. For medarbejdere og medarbejderrepræsentanter involverer implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse især en øget anvendelse af rollen som medleder. Det betyder på den ene side mere indflydelse, men indebærer også et øget ansvar, som kan være udfordrende at håndtere.

Afslutningsvist argumenteres for resultaternes gyldighed og relevans indenfor rammerne af en hermeneutisk, abduktiv forskningsstrategi.

## Abstract

In reaction to recent acceleration in New Public Management-style performance management both practitioners and researchers problematize the tendency to escalate bureaucratic rules and control in public administration. The growing control is criticized for cannibalizing time and resources, creating unwanted side effects that do not support the core task and for demotivating the public employees. In reaction to this substantial criticism, trust has been receiving attention as a promising, alternative way to run the public sector. Although stakeholders seem to agree on the ambition to decrease control and build more trust, the results have so far been scarce.

This thesis is about the attempt to implement trust-based leadership and governance in public organisations and the barriers and changes in roles that appear in the process. The research question of the thesis is: *“What is trust-based governance and leadership and what barriers and changes in roles appear during the implementation in a public organization, taking point of departure in the case of Copenhagen Municipality.”*

The research project is hermeneutically based and draws on an abductive research strategy, in which an ongoing interplay between theory and empirical data has been central. Empirically, the project uses a qualitative case-study with a number of imbedded cases of trust-based governance and leadership from Copenhagen Municipality. The empirical data consists of 70 qualitative interviews, relevant documents, a qualitative survey and observations.

Theoretically, the thesis draws on theory about trust, governance, leadership, implementation and theory on roles.

The thesis concludes that trust-based governance is connected with the paradigm of New Public Governance, and a growing believe that interests of superior and subordinate can overlap. Trust thus becomes a governance mechanism that allows the superior to expand the autonomy of the subordinate thereby creating better conditions for self-governance. This is done by adjusting various bindings on the autonomy, which are adjusted to the context. Although trust-based governance is often connected with removal of control, the thesis concludes that trust and control are not necessarily opposites. Control can support trust if it is perceived as meaningful and supportive to the motivation of the subordinate. Closer relations between superior and subordinate, as well as involving the subordinate in the design of control, support the perception of control as more meaningful.

The thesis also demonstrates how trust-based leadership involves a distribution of leadership, which means that not only the formal leader but also the subordinate is involved in leadership. Through involvement, delegation, empowerment and establishment of common frames and direction, trust-based leadership enforces a larger degree of self-leadership. Trust-based leadership also involves an important relational dimension, since building trust is a reciprocal process that is dependent on both superiors and subordinates' willingness to accept increased risk. This is enforced through closer relations, dialogue and handling of local breaches of trust. Despite the distributive perspective, the



formal leader does not lose importance, since trust-based leadership is dependent on leaders who are able to create and facilitate the necessary conditions for distributing leadership. A central challenge is demonstrating consistency, humbleness and ability to handle the increased risk connected with trust-based leadership.

The thesis points to five central barriers for implementing trust-based governance and leadership. Structural barriers arise when decision-making and coordination in the bureaucratic organisation create time-consuming processes that prolong or stop the implementation. Limited resources can become a barrier when demands of budget-cuts are implemented at the same time as trust-based governance and leadership is introduced. If the necessary competence and motivation to handle the distributed leadership is not present in the organisation, this too can become a barrier. Communicational barriers often arise, when various interpretations of trust lead to expectations, which are so different that they are difficult to meet in the implementation. The last barrier is connected with the power of habitus that makes it hard to change institutional patterns in the organisation.

The implementation of trust-based governance and leadership is connected with substantial changes in roles among both formal leaders and employees in the public organisation. Among the political, administrative and professional leaders, the role as meta-governor becomes more dominant. Among employees and their representatives, the implementation of trust-based governance and leadership involves an increased development and use of the role as co-leaders. This involves both increased influence but also more responsibility, which can be challenging to handle.

The thesis argues that the results are valid and relevant within the chosen frame of an abductive, hermeneutical research strategy.



# Indholdsfortegnelse

Forord .....	1
Resume .....	2
Abstract .....	4
<b>DEL I: INDLEDNING, BAGGRUND OG FORSKNINGSDESIGN .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Introduktion og problemfelt .....</b>	<b>14</b>
1.1. Problemfelt og motivation .....	14
1.2. Afhandlingens forskningsspørgsmål .....	19
1.3. Forskningsprojektets bidrag .....	20
1.4. Afhandlingens empiriske afsæt: Københavns Kommune som case .....	22
1.5. Forskningsprojektets teoretiske afsæt .....	26
1.6. Afhandlingens struktur og læsevejledning .....	27
<b>2. Forskningsdesign .....</b>	<b>32</b>
2.1. Videnskabsteori: Hermeneutik .....	32
2.2. Forskningsstrategi: Abduktion .....	35
2.3. Empirisk tilgang: Casestudiet .....	37
2.4. Søgning og valg af teori .....	39
2.5. Visuel oversigt over forskningsdesign .....	49
2.6. Forskningsdesignets styrker og svagheder .....	50
<b>DEL II: TEORI .....</b>	<b>52</b>
<b>3. Teori: Tillid, styring og ledelse .....</b>	<b>54</b>
3.1. Tillid .....	54
3.1.1. Hvad er tillid? .....	54
3.1.2. Værdien af tillid .....	57
3.1.3. Opbygning og nedbrydning af tillid .....	58
3.1.4. Tillid og mistillid .....	60
3.1.5. Opsummering på tillidsteori .....	61
3.2. Sammenhængen mellem styring og ledelse .....	62
3.3. Tillidsbaseret styring .....	64
3.3.1. Tillid i styringsparadigmer .....	64
3.3.2. Forholdet imellem kontrol og tillid .....	70
3.3.3. Styringens yderside – om ”styringsgreb” .....	71
3.3.4. Styringens inderside – oplevelsen af styringen .....	74
3.3.5. Opsummering: Tillidsbaseret styring .....	77

## Indholdsfortegnelse

3.4.	Tillidsbaseret ledelse .....	79
3.4.1.	Hvad er ledelse?.....	79
3.4.2.	Tillid i ledelsesteorien.....	81
3.4.3.	Tillidsbaseret ledelse: Tre centrale perspektiver .....	85
3.4.4.	Tillidsbaseret ledelse som en distribueret proces.....	87
3.4.5.	Tillidsbaseret ledelse som en relation .....	90
3.4.6.	Lederens personlige egenskaber i tillidsbaseret ledelse .....	94
3.4.7.	Opsummering: Tillidsbaseret ledelse.....	96
<b>4.</b>	<b>Teori: Barrier for implementering.....</b>	<b>98</b>
4.1.	Top-down-perspektivet .....	98
4.2.	Bottom-up-perspektivet.....	99
4.3.	Den integrerende implementeringsmodel .....	101
4.4.	Stiafhængighed.....	104
4.5.	Opsummering: Barrierer for implementering.....	106
<b>5.</b>	<b>Teori: Rolleforandringer.....</b>	<b>107</b>
5.1.	Hvad er en rolle? .....	107
5.2.	Lederen som metaguvernør .....	108
5.2.1.	Den politiske ledelse.....	111
5.2.2.	Den administrative ledelse.....	112
5.2.3.	Den fagprofessionelle ledelse .....	114
5.3.	Medarbejderen som medleder .....	115
5.3.1.	Medarbejderrepræsentanten.....	115
5.3.2.	Den fagprofessionelle medarbejder .....	118
5.4.	Opsummering rolleteori .....	120
<b>DEL III: OPERATIONALISERING AF EMPIRI OG TEORI .....</b>	<b>124</b>	
<b>6.</b>	<b>Dataindsamling og -analyse .....</b>	<b>125</b>
6.1.	Overordnet anvendelse af teori og empiri .....	125
6.2.	Selektion og beskrivelse af cases .....	127
6.3.	Metode i indsamling og behandling af empiri.....	134
6.3.1.	Kvalitative Interviews.....	134
6.3.2.	Kvalitativ spørgeskemaundersøgelse.....	140
6.3.3.	Observationer.....	142
6.3.4.	Kodning og analyse .....	143
6.4.	Operationalisering af delanalyser .....	143
6.5.	Refleksion over kodningens validitet.....	151

<b>DEL IV: ANALYSE.....</b>	<b>154</b>
<b>7. Analyse: Tillidsbaseret styring .....</b>	<b>155</b>
7.1. Styrings kontekst .....	155
7.2. Styrings yderside: Brugen af styringsgreb.....	158
7.3. Hvordan spiller tillid sammen med kontrol? .....	165
7.4. Styrings inderside: Oplevelsen af styring.....	167
7.5. Delkonklusion: Hvad er tillidsbaseret styring.....	170
<b>8. Analyse: Tillidsbaseret ledelse .....</b>	<b>172</b>
8.1. Tillidsbaseret ledelse som distribueret proces.....	172
8.2. Tillidsbaseret ledelse som relation .....	177
8.3. Tillidsbaseret ledelse som person.....	183
8.4. Delkonklusion: Hvad er tillidsbaseret ledelse .....	187
<b>9. Analyse: Barrierer for implementering .....</b>	<b>190</b>
9.1. Strukturelle barrierer .....	190
9.2. Ressourcemæssige barrierer .....	194
9.3. Kompetence- og motivationsmæssige barrierer .....	199
9.4. Kommunikative barrierer .....	202
9.5. Habituelle barrierer.....	205
9.6. Delkonklusion: Barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse .....	209
<b>10. Analyse: Rolleforandringer.....</b>	<b>213</b>
10.1. Rolleforandringer for den politiske ledelse .....	213
10.2. Rolleforandringer for den administrative ledelse .....	221
10.3. Rolleforandringer for den fagprofessionelle ledelse.....	230
10.4. Rolleforandringer for medarbejderrepræsentanten.....	236
10.5. Rolleforandringer for medarbejderen .....	243
10.6. Delkonklusion: Rolleforandringer i tillidsbaseret styring og ledelse .....	246
<b>DEL V: KONKLUSION, DISKUSSION OG PERSPEKTIVERING .....</b>	<b>250</b>
<b>11. Konklusion.....</b>	<b>251</b>
11.1. Tillidsbaseret styring .....	251
11.2. Tillidsbaseret ledelse .....	252
11.3. Barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.....	253
11.4. Rolleforandringer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.....	254

## Indholdsfortegnelse

11.5.	Samlet konklusion .....	256
11.6.	Refleksion over resultaternes gyldighed.....	257
<b>12.</b>	<b>Diskussion .....</b>	<b>260</b>
12.1.	Diskussion af resultater.....	260
12.2.	Afhandlingens bidrag .....	262
<b>13.</b>	<b>Perspektivering .....</b>	<b>266</b>
13.1.	Resultaternes relevans .....	266
13.2.	Forslag til fremtidig forskning.....	270
13.3.	Fremtiden for tillidsbaseret styring og ledelse?.....	272
<b>14.</b>	<b>Bilag.....</b>	<b>275</b>
14.1.	Interviewguide: Indledende interviews.....	275
14.2.	Interviewguide: Cases på tillidsbaseret styring og ledelse .....	276
14.3.	Interviewguide: 3 dybdegående cases på tillidsbaseret styring og ledelse .....	277
14.4.	Oversigt over interviews.....	279
14.5.	Oversigt over observationer.....	283
14.6.	Oversigt over dokumenter .....	284
14.7.	Spørgeskema: Kvalitativ spørgeskemaundersøgelse.....	287
14.8.	Oversigt over cases på tillidsbaseret styring og ledelse.....	288
<b>15.</b>	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>294</b>



## **DEL I: INDLEDNING, BAGGRUND OG FORSKNINGSDESIGN**

Formålet med del I er at redegøre for afhandlingens baggrund, problemfelt og forskningsdesign.

I kapitel 1 udfoldes afhandlingens problemfelt. Der argumenteres for, at årtiers eskalerende kontrol og detailstyring i den offentlige sektor i stigende grad tager tid fra kerneopgaven og undergraver de offentlige ansattes motivation. Selvom både praktikere og forskning problematiserer den selveskalerende bureaukratisering og peger på behovet for mere tillid i den offentlige sektor er der betragtelige udfordringer med at omsætte ambition til praksis. Dette forskningsprojekt bidrager med viden om hvad tillidsbaseret styring og ledelse er i offentlige organisationer og en øget forståelse af de barrierer og rolleforandringer der opstår i implementeringen.

I kapitlet præsenteres Københavns Kommune og de indlejrede cases på tillidsbaseret styring og ledelse, som udgør afhandlingens empiriske grundlag. Efterfølgende redegøres for afhandlingens opbygning efterfulgt af en læsevejledning, som kort introducerer indholdet i afhandlingens dele og kapitler.

I kapitel 2 beskrives og argumenteres for forskningsdesignets videnskabsteoretiske grundlag, som har sine rødder i en hermeneutisk forståelse. Der er valgt en abduktiv forskningsproces med casestudiet som empirisk tilgang. Den valgte forskningsstrategi præsenteres ligesom der reflekteres over dens betydning for valg af teori og empiri. Der redegøres og argumenteres også for de kriterier, som ligger til grund for litteratursøgningen og valg af teori.

Kapitlet afrundes med en visuel oversigt over forskningsdesignet, samt refleksioner over de styrker og svagheder, der følger med det samlede forskningsdesign.





## 1. Introduktion og problemfelt

*Dette kapitel stiller indledningsvist skarpt på forskningsprojektets problemfelt og den motivation, som forskningsspørgsmålet udspringer af. Der redegøres for forskningsprojektets bidrag, ligesom kapitlet indeholder en kort introduktion til det teoretiske og empiriske afsæt i afhandlingen. Afslutningsvis gennemgås afhandlingens struktur og læsevejledning.*

### 1.1. Problemfelt og motivation

Offentlige institutioner er igennem en længere årrække blevet præget af en række idestrømme, som forbindes styringsparadigmet New Public Management (C Hood, 1991; Pollitt & Bouckaert, 2011; Torfing, 2013). New Public Management og de styrings- og ledelsesmæssige idealer, der er fulgt med, har ifølge en række forskere haft betydelig indflydelse på måden der bedrives styring og ledelse på i den offentlige forvaltning. Et centralt kritikpunkt er, at der siden begyndelsen af 1990'erne har udviklet sig et stadigt mere komplekst system af kontrol, dokumentationskrav og resultatstyring. Denne tendens til acceleration i mængden af regulering problematiseres af både praktikere og forskere, som udtrykker bekymring for udviklingen (Andersen & Pedersen, 2014; Grand, 1997; Osborne, 2010; Røvik, 2007).

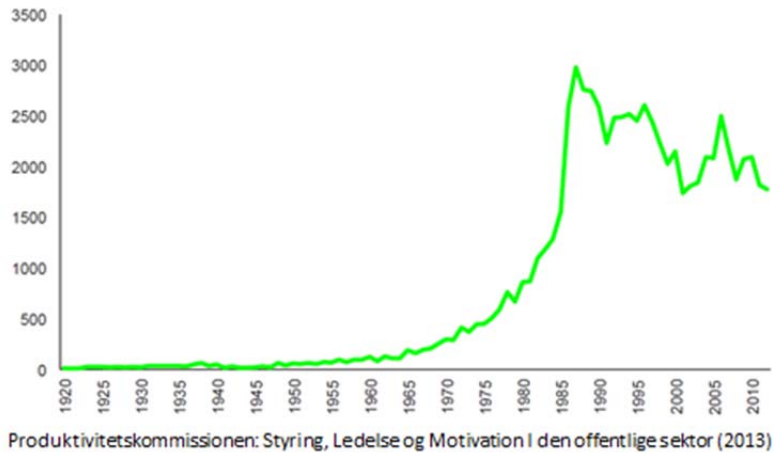
Blandt **praktikere** dominerer især en problematisering af, at øget kontrol tager tid og paradoksalt nok opleves som et benspænd for opgaveløsningen.

*”Tre årtiers kontrol og detailstyring, har flyttet fokus fra den offentlige sektors kerneopgaver: At skabe de bedste resultater for borgere og virksomheder” (Mandag Morgen, 2013).*

Selvom målet med New Public Management har været at skabe bedre service i den offentlige sektor, peger flere beslutningstagere på en række utilsigtede negative konsekvenser, der er fulgt med den øgede resultatstyring (Dutschke, 2014; Gjørup, Hjortdal, Jensen, Lerborg, Nielsen, Niels Refslund, 2007).

Dette understøttes af Produktivitetskommissionen, som også betragter den selveskalerende bureaukratisering som et centralt problem i den offentlige sektor. Til trods for opbakning fra skiftende regeringer, som igennem tiden har igangsat en række initiativer for at bremse denne bureaukratisering, har resultatet af de mange tiltag været nedslående. Hverken antallet af nye regler og love eller det samlede antal regler og love er ifølge Produktivitetskommissionen blevet reduceret. I stedet beskrives en tendens til at ”fjerne regler med en pincet”, og samtidig ”smide nye på med en skovl” (Produktivitetskommissionen, 2013, pp. 8–9). Som eksempel bruges den markante udvikling i nyudstedte regler, som er illustreret i figur 1.1. Produktivitetskommissionen understreger endda at statistikken ikke tager højde for udviklingen i såkaldte regelsamlinger, hvor flere regler figurerer under fælles overskrifter. Med andre ord er udviklingen i mængden af regler formodentlig endnu mere markant, end det fremgår af figur 1.1.

FIGUR 2: UDVIKLING I ANTALLET AF NYUDSTEDTE REGLER PER ÅR, 1920-2011



Figur 1:1 Udviklingen i antallet af nyudstedte regler år 1920 -2011(Produktivitetsskmissionen, 2013)

Ikke overraskende kritiseres den eskalerede kontrol også af de faglige organisationer, som problematiserer de stigende ressourcer kontrollen tager fra kerneopgaven. Derudover er en bekymring også at kontrollen demotiverer de offentlige ansatte, som har svært ved at se meningen med den øgede styling. Flere af de faglige organisationer har aktivt presset på for at styrke en tillidsreform i den offentlige sektor. Blandt andet har OAO og FTF udarbejdet en række politiske indspil og anbefalinger til, hvordan en tillidsreform skal understøttes og til de forventede effekter heraf (OAO, 2012). Også BUPL, SL og flere andre faglige organisationer er aktivt gået ind og kæmper for etableringen af en tillidsreform som et centralt punkt på offentlige ansattes dagsorden (BUPL, 2009; Rasmussen, 2015).

I den forbindelse har flere af de faglige organisationer gennemført undersøgelser, som afdækker de offentlige ansattes oplevelse af dokumentation og kontrolkrav. Bl.a. har LO, OAO, BUPL, HK Kommunal, Socialpædagogerne og Dansk Socialrådgiverforening gennemført undersøgelser blandt deres medlemmer, som indikerer, at en betragtelig del af de offentlige ansatte oplever stigende kontrol af deres arbejde som problematisk for opgaveløsningen (BUPL, 2014; LO og OAO, 2012; Rasmussen, 2015).

**LO, 2012**

- 41% oplever mere kontrol med opgaveløsningen end året før
- 34% oplever mindre indflydelse på opgaveløsningen end året før

**BUPL, 2014**

- 44% oplever at dokumentation fylder mere i dag end for et år siden
- 55% bruger tid på dokumentationsopgaver, som de ikke oplever bliver brugt til noget
- 77% mener der er brug for at forenkle og lette de administrative og dokumentationsmæssige opgaver

**HK kommunal, Socialpædagogerne og Dansk Socialrådgiverforening, 2015**

- 2 ud af 3 ledere oplever at der er unødigt bureaukratiske arbejdsgange på arbejdspladsen
- 3 ud af 5 ledere oplever at lovgivning er en barriere for at afbureaukratisere

*Figur 1:2 Uddrag af undersøgelser lavet af fagforeninger blandt deres medlemmer*

Flere af disse undersøgelser peger på, at de offentlige ansatte oplever et behov for at forenkle og lette de administrative og dokumentationsmæssige opgaver, som opleves som unødigt bureaukratiske. Dette understøttes af en række analyser udarbejdet af tænketanken CEVEA, som peger på et ressourcemæssigt potentiale, som ville kunne frigøres, hvis blot dokumentationskravene blev slækket en smule. Ifølge CEVEA bruger lærere, sygeplejersker, socialrådgivere og politibetjente ca. 1 time dagligt på dokumentation. Hvis dette kan reduceres med blot 15 minutter, vil det ifølge CEVEA potentielt frigive ca. 21.000 fuldtidsstillinger i den offentlige sektor (Skov, 2015). Samtidig peges der på, at medarbejdere i organisationer med høj grad af tillid trives bedre, er mindre syge, performer bedre og er mere innovative (Cevea, 2014).

Også fra politisk hold deles ambitionerne om at opbremse den eskalerende bureaukratisering. Regeringen fra 2011 til 2015 introducerer i deres regeringsgrundlag fra 2011 tillid og afbureaukratisering som nøglebegreber ift. at styrke den offentlige sektors effektivitet, kvalitet og nytænkning (Regeringen, 2011). ”Regeringen vil i samarbejde med kommuner og regioner iværksætte en reform med fokus på tillid, ledelse, faglighed og afbureaukratisering” (Regeringen, 2011). Blandt andet udarbejder den daværende regering i samarbejde med bl.a. KL, Danske Regioner, OAO og FTF i 2013 ”7 principper for samarbejde om modernisering”, hvor tillid er et centralt begreb.

Selvom det endnu er for tidligt at afgøre, om den nuværende, borgerlige regering abonnerer på tillidsbegrebet, er der dog også her fokus på afbureaukratisering og regelforenkling. Blandt andet fremgår det af den pressemeddelelse fra Finansministeriet fra d. 25. september 2015, at:

*Regeringen og KL er blevet enige om et ambitiøst regelforenklings- og styringssamarbejde. Arbejdet indebærer blandt andet regelforenklinger af planlov, beskæftigelseslovgivning og en gennemgang af alle de kommunale opgaveområder for styrings- og regelforenklingsiltag (Finansministeriet, 2015).*

I notatet om forhandlingsresultatet imellem regeringen og KL fremgår det, at reformer skal implementeres decentralt, og at enkeltsager skal løses lokalt. Selvom begrebet ”tillidsreform” ikke anvendes aktivt, lader der altså til indholdsmæssigt at være fokus på at understøtte styring og ledelse, som øger det lokale råderum.

Også blandt *forskere* problematiseres den eskalerede udvikling i detailstyring og en række utilsigtede effekter, der er fulgt i kølvandet af New Public management-inspireret styring. Kritikken retter sig mod de transaktionelle og sociale omkostninger, der har vist sig at ledsage øget detailstyring, samt mod de utilsigtede slagsider, som styringen har fået i forhold til løsningen af kerneopgaven (Lotte Bøgh Andersen, Greve, Klausen, & Torfing, 2012; Bruijn, 2007; Grøn & Foss Hansen, 2014; Kampmann & Thygesen, 2013; M. B. Kristiansen, 2014a; Schillemans, 2013). Blandt andet peger en række fremtrædende forskere i et fælles forvaltningspolitisk debatoplæg på behovet for mere tillid frem for omkostningsfuld kontrol:

*En ny forvaltningspolitik skal (...) skabe tillidsbaseret samspil frem for omkostningsfuld kontrol; styrke frem for at underkende fagprofessionel viden og erfaring (Andersen et al., 2012).*

Én kritik går på, at øget monitorering involverer substantielle, ressourcemæssige transaktionsomkostninger. Flere forskere peger på, at der er sket en markant vækst i brugen af ressourcer, der anvendes til måling og regulering (Andersen & Pedersen, 2014; Greve, 2009; Hood, 1991; Hood, James, & Scott, 2000; Schillemans, 2013). På trods af intentionen om gennem f.eks. resultatstyring af skabe et øget råderum, hævder kritikere, at dette i praksis har udløst en form for bureaukratisering, hvor regler blot er afløst af indikatorer for aktiviteter (M. B. Kristiansen, 2014a, p. 109). Denne tendens til at intern måling og kontrol vokser og udvikler sig til stadigt mere komplekse og ressourcekrævende systemer, også kaldet for ”mushrooming” (Bruijn, 2002). En central kritik er, at ”mushrooming” binder et stigende antal ressourcer, som går fra kerneopgaven i en offentlig sektor.

En anden kritik går på, at øget kontrol blokerer for innovation og ansvarstagen, fordi medarbejdere motiveres til at holde sig inden for en styringsmæssig ramme, som ikke i tilstrækkelig grad afspejler virkelighedens kompleksitet (Kristiansen, 2014a, pp. 109–110). Der er altså en risiko for, at der kan udvikle sig et fagligt tunnelsyn, hvor medarbejdere tvinges til at gøre det, der måles, og ikke det der er fagligt forsvarligt. En uønsket bivirkning af den selveskalierende styring er dermed, at ledelsens og medarbejdernes opmærksomhed skævvrides fra det svært målelige til det lette. Det kan føre til en række utilsigtede effekter som f.eks. ”gaming”, hvor overlæggen ved fastsættelse af mål bevidst sættes lavt for at sikre, at man lever op til reguleringen (Bruijn, 2002; Smith, 1995; Triantafillou, 2012). Andre peger på den potentielle slagside, at styring som lægger op til konkurrence, f.eks. gennem benchmarkning af ”best practice”, implicit kan modarbejde tværgående samarbejde og videndeling (Bruijn, 2002, pp. 580–583).

For forskere i medarbejdermotivation er en central bekymring, at styring, som ikke opleves som understøttende for opgaveløsningen, vil tære på den høje grad af Public Service Motivation, som betragtes som en særlig ressource i den offentlige sektor (Andersen & Pedersen, 2014; Frey, 1994; Le Grand, 2003). I forlængelse heraf argumenterer Schillemans for, at oplevelsen af at blive monitoreret i sig selv vil ændre tilliden imellem agent og principal, fordi det kan skabe en følelse af ubehag, mistillid og stigmatisering forbundet med straf (Schillemans, 2013, p. 543). Bekymringen er altså, at den eskalerede kontrol gør, at engagerende medarbejdere demotiveres, fordi styringen opleves som manglende tillid til deres faglighed (Andersen & Pedersen, 2012; Le Grand, 2003; Moynihan, 2010; Perry & Wise, 1990).

Forskningsmæssigt er der altså en række kritikpunkter af udviklingen af kontrol og regulering under New Public Management, som både knytter sig til økonomiske og sociale omkostninger, demotivation af medarbejderne samt utilsigtede skævvridninger i opgaveløsningen.

Forskere indenfor offentlig styring peger i forlængelse heraf på potentialet i tillid som en central styringsmekanisme, der kan knyttes til styringsparadigmet New Public Governance. Baggrunden er, at opgaveløsningens kompleksitet og mængden af ”wicked problems” i den offentlige sektor vokser, hvilket gør det vanskeligt at sætte den gode opgaveløsning på formel. Tillid som relationel styringsform har derfor et særligt potentiale, fordi det muliggør større fleksibilitet, innovation og understøtter den høje grad af prosocial motivation, som offentlige ansatte er drevet af (Andersen & Pedersen, 2014; Nyhan, 2000; Osborne, 2010; Schillemans, 2013; Thygesen, Vallentin, & Raffnsøe, 2008).

Hvor styringsteorien er særlig optaget af en strukturel diskussion, som knytter tillid til graden af autonomi, er der i ledelsesteorien især fokus på betydningen af tillidsrelationen imellem leder og medarbejder. Selvom der er forskelle på graden af effekterne, peges der gennemgående på flere positive effekter som knytter sig til høj tillid i ledelsesrelationen (Carnevale & Wechsler, 1992; den Hartog, 2003; Dirks & Ferrin, 2002). Flere empiriske studier peger på, at høj tillid i ledelsesrelationen har en positiv betydning for medarbejderens engagement, organisatoriske loyalitet og tilfredshed med jobbet (Dirks & Ferrin, 2002; Nyhan, 2000a; Tan & Tan, 2000). Andre studier konkluderer, at tillid imellem over- og underordnet har positive, helbredsmæssige effekter for medarbejdere, ligesom tillid udgør en buffer mod stress og udbrændthed i perioder med høje krav (Harvey, 2003; Oksanen, Kouvonen, & Kivimäki, 2008). Høj tillid i ledelsesrelationen har også en positiv indvirkning på medarbejdernes jobpræstationer og produktivitet (Dirks & Ferrin, 2002; Gould-Williams, 2003; McEvily & Zaheer, 2006; Nyhan, 2000; Spreitzer & Mishra, 1999; Thygesen et al., 2008; Zaheer, McEvily, & Perrone, 1998). Det forklares især med, at når der hersker tillid imellem overordnet og underordnet, behøver de ikke bruge ressourcer på at kontrollere og overvåge hinanden, ligesom tilliden muliggør fleksible løsninger, som kan tilpasses konteksten.

Mens forskere inden for offentlig styring især peger på de fordele tillid har ift. at skabe mere autonomi og plads til faglighed, stiller ledelsesteorien især fokus på fordelene ved, at der er tillid imellem leder og medarbejder. I den forstand peges der altså både på behovet for at arbejde med

tillid på et mere strukturelt plan i den styring, der foregår på afstand, men også på tillid som en relationel størrelse, som opbygges i forholdet mellem leder og medarbejder.

### *Det svære spring fra ambition til praksis*

Både den tidligere og nuværende regering, topembedsmænd, Produktivitetskommissionen, KL, de faglige organisationer samt en række internationale og danske forskere problematiserer altså stigende bureaukratisering og eskalering i kontrol. Samtidig peges der på behovet for at reformere styring og ledelse i offentlige sektor, så den i højere grad baseres på tillid til de offentlige ansatte.

Ambitionerne om at skabe mere tillid har dog vist sig at være mere komplicerede at omsætte til praksis. På trods af udmeldingen af mange gode intentioner, er der langt imellem resultaterne, hvilket i stigende grad skaber frustrationer og skuffede forventninger (Allentoft, 2014a; Davidsen, 2014; Dutschke, 2014; Houmark, 2013; Politiken online, 2013).

Også blandt forskere problematiseres arbejdet med den annoncerede tillidsreform. Blandt andet kritiserer Lotte Bøgh Andersen, Jacob Torfing og Søren Obed Madsen KL for at styre på en måde, som langt fra er i tråd med tillidsreformens målsætninger, og som ikke understøtter de offentlige ansattes motivation (Allentoft, 2014b). Denne kritik understøttes af en række kommunale topchefer, som retter en harsk kritik imod regeringens detailstyring. Kommunaldirektørerne henviser til, at der i regeringsgrundlaget er lagt op til en tillidsreform, som netop skulle være et opgør med overstyring og bureaukratisering af den offentlige sektor. I praksis kritiseres regeringen for langtfra at have levet op til løfterne i tillidsreformen, men tværtimod blot har indført mere bureaukrati (Ritzau, 2014).

Selvom der i ord lader til at være relativ bred enighed om ambitionen om mindre bureaukrati og mere tillid i den offentlige sektor, er der tilsyneladende langt fra ambition til praksis. Mange vigtige aktører står sammen om at pege på tillid som en nøgle til at løse nogle af den offentlige sektors styringsudfordringer, men ikke desto mindre lader det til, at implementeringen af en tillidsreform byder på massive udfordringer og dertilhørende frustrationer.

Der spores dels en famlen ift., hvordan tillidsbaseret styring og ledelse konkret gribes an og implementeres. Derudover er der måske nok en fælles oplevelse af frustration over manglende resultater, men ikke et fælles billede af hvilke barrierer der konkret bremser processen og hvilke forandringer det kræver blandt de involverede aktører.

## **1.2. Afhandlingens forskningsspørgsmål**

Denne afhandling tager afsæt i netop disse frustrationer, som blandt andet handler om en uklarhed på, hvordan de gode intentioner om tillid omsættes i praksis. Afhandlingens motivation er derfor at afklare og konkretisere, hvad tillidsbaseret styring og ledelse er i offentlige organisationer samt belyse, hvorfor der er så stor inertie og usikkerhed i implementeringen. Derudover er ambitionen også at bidrage med viden om oplevede rolleforandringer blandt de mange aktører, som er involveret i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Konkret tager afhandlingen afsæt i følgende forskningsspørgsmål og arbejdsopgaver.

### *Forskningsspørgsmål:*

**Hvad er tillidsbaseret styring og ledelse, og hvilke barrierer og rolleforandringer opstår, når det forsøges implementeret i en offentlig organisation med afsæt i casen Københavns Kommune?**

### *Arbejdsspørgsmål:*

- Hvad er tillidsbaseret styring i en offentlig organisation?
- Hvad er tillidsbaseret ledelse i en offentlig organisation?
- Hvilke barrierer opstår i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse i en offentlig organisation?
- Hvilke rolleforandringer opstår i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse i en offentlig organisation?

Spørgsmål 1 og 2 har til formål at beskrive og konkretisere tillidsbaseret styring og ledelse, når det forsøges implementeret i en offentlig organisation. Der er valgt et separat fokus på styring og ledelse, selvom fænomenerne betragtes som overlappende og gensidigt afhængige. Dette argumenteres der yderligere for i kapitel 3.2. Målet med de to første spørgsmål er skabe indblik i, hvordan man konkret bedriver tillidsbaseret ledelse og styring.

Arbejdsspørgsmål 3 har til formål at belyse de barrierer der opstår i processen, som kan være med til at bremse eller forsinke implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Målet er her at belyse de udfordringer der kan opstå når ambitionen om tillidsbaseret styring og ledelse skal udføres i praksis.

Jeg har fravalgt en separat analyse af drivkræfter, fordi disse i høj grad har vist sig overlappende med de øvrige analyser. Dels opleves drivkræfterne i stort omfang som det modsatte af barriererne. F.eks. er en af de skitserede barrierer manglende kompetence. Her opleves det, ikke overraskende, som en drivkraft når de nødvendige kompetencer er til stede. Derudover er der også et stort overlap imellem oplevelsen af drivkræfter, og analysen af rolleforandringer. Med andre ord overvindes barrierer lettere, når alle aktører bevæger sig i retning af de skitserede rolleforandringer.

Netop rolleforandringer er i fokus i spørgsmål 4, som har til formål at belyse hvordan både formelle og uformelle ledelsesaktører oplever rolleforandringer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

## **1.3. Forskningsprojektets bidrag**

Dette forskningsprojekt udspringer af en ambition om at belyse, hvordan tillidsbaserede styrings- og ledelsesformer kan implementeres i offentlige organisationer og hvilke barrierer og rolleforandringer, der kan opstå i processen.

Selvom der allerede er forsket massivt i offentlig styring- og ledelse, er der kun meget begrænset forskning, som fokuserer på tillidsbaseret styring og ledelse i en dansk, offentlig kontekst. Især er der begrænset viden om de forandringsprocesser, der sker i springet til mere tillidsbaserede styrings- og ledelsesformer.



I denne afhandling knyttes tillidsbaseret styring og ledelse til det styringsparadigme, som ofte kaldes for New Public Governance (NPG). Selvom New public Governance dækker over flere idestrømme, positionerer det sig typisk i forhold til det tidligere styringsparadigme New Public Management (NPM) på en række områder. Det gælder bl.a. synet på, hvilken motivation som driver de offentlige ansatte, i hvor høj grad der er overlappende interesser imellem principal og agent, og i hvor høj grad der er grundlag for at basere relationen med de offentlige ansatte på tillid (Pollitt & Bouckaert, 2011; Schillemans, 2013). Gennem en case på tillidsbaseret styring og ledelse kan forskningsprojektet bidrage med en konkretisering af ledelses- og styringsformer i udviklingen fra New Public Management til New Public Governance.

Denne viden vil dels kunne bidrage til en øget forståelse af, hvad tillidsbaseret styring og ledelse er i praksis, og hvilke mulige greb der kan tages i anvendelse i implementeringen. Da én af de centrale udfordringer er meget forskelligartede billeder af, hvad tillidsbaseret styring og ledelse går ud på, kan forskningsprojektet bidrage med et afklarende sprog. F.eks. er tillid i den danske presse blevet sat op som en modsætning til kontrol, hvilket har givet indtryk af, at en tillidsreform handler om at fjerne kontrol. Et konkret bidrag i denne afhandling er et bud på en mere nuanceret forståelse af tillid og kontrol. Kontrol er ikke per definition en modsætning til tillid og kan under visse omstændigheder bidrage til tillid. En sådan begrebsmæssig nuancering kan potentielt bidrage med en mere komplementær forståelse, som mange steder i den offentlige sektor vil give mere mening, da megen kontrol hverken kan (eller bør) fjernes grundet risikoen i opgaveløsningen.

Som tidligere nævnt hersker der mange steder en udpræget grad af frustration over, at arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse i bedste fald skrider meget langsomt frem. Her kan forskningsprojektet bidrage med en øget forståelse af de barrierer, som kan opstå, og bidrage til en opbremsning i implementeringen. Selvom en sådan viden ikke i sig selv løser de udfordringer, der er forbundet med barriererne, kan en øget forståelse måske alligevel forberede aktører i implementeringen på forventelige bump på vejen, ligesom det i nogle tilfælde vil kunne gøre det lettere at afbøde forventelige udfordringer. Derfor er et væsentligt bidrag i nærværende forskningsprojekt viden, som vil være relevant for praktikere i den offentlige sektor, som konkret arbejder med at implementere tillidsbaseret styring og ledelse.

Forskningsprojektet bidrager blandt andet med en distributiv forståelse af tillidsbaseret styring og ledelse, som betyder, at en række aktører bliver centrale forandringsagenter i en tillidsreform. Forskningsmæssigt er dette et bidrag, fordi der ikke er gennemført meget empirisk baseret forskning, hvor ledelse involverer multiple aktører. Hvor tidligere forskning primært undersøger ledelse fra én position (typisk personalelederen), bidrager dette forskningsprojekt med en ledelsesforståelse, som ikke blot involverer flere ledelsesniveauer, men også medarbejdere og medarbejderrepræsentanter, som i klassisk styrings- og ledelsesteori netop adskiller sig fra lederne. I en dansk kontekst kan en sådan distribueret forståelse af ledelse især bidrage med at praktikere vælger en bredere tilgang til implementeringen af en tillidsreform. Fremfor at betragte tillidsbaseret styring og ledelse som en disciplin for den formelle leder, bidrager forskningsprojektet med viden om vigtigheden af at understøtte rolleforandringer blandt en række aktører i organisationen. F.eks.

kan viden om potentialet i at bruge MED-organisationen som platform for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse potentielt bidrage til alternative implementeringsstrategier.

Afhandlingen bidrager ikke med en evaluering af effekterne af tillidsbaseret styring og ledelse. Selvom der som tidligere beskrevet eksisterer en del forskning, som belyser effekterne af især tillidsrelationen imellem medarbejder og leder, er der ikke lavet deciderede evalueringsstudier, som vurderer effekterne af implementere tillidsbaseret styring og ledelse. Selvom et sådan effektstudie absolut kunne udgøre et vigtigt bidrag, er det altså ikke en del af dette forskningsdesign, som i stedet har sit fokus på at konkretisere og forstå implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

#### **1.4. Afhandlingens empiriske afsæt: Københavns Kommune som case**

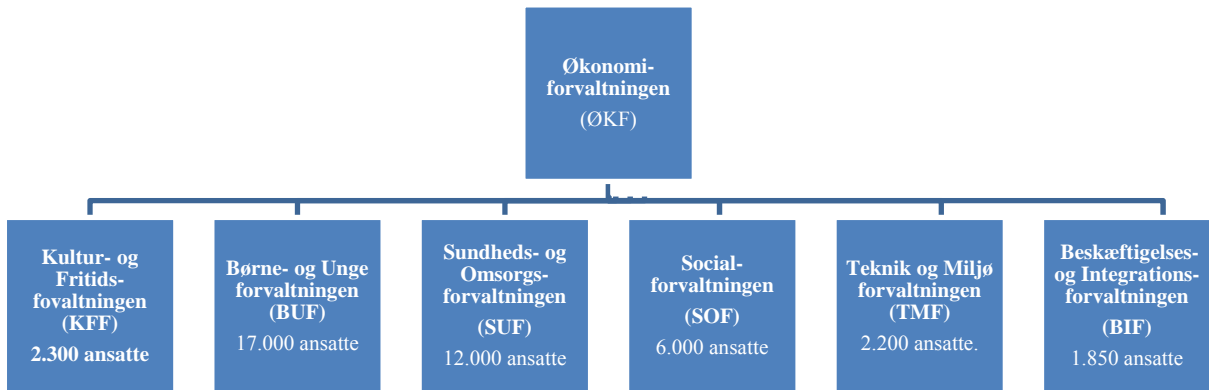
Forskningsprojektet baserer sig empirisk på et casestudie med afsæt i Københavns Kommune. De konkrete cases er en række styrings- og ledelsesinitiativer, som er blevet søsat som en del af Københavns Kommunes tillidsreform. Først skitseres Københavns Kommune som organisation, og derefter beskrives kort Københavns Kommunes tillidsreform og de udvalgte cases. Der argumenteres yderligere for casestudiet som metode i kapitel 2.

##### *Den politiske og administrative organisation i Københavns Kommune*

Københavns Kommune er den største offentlige organisation i Danmark med mere end 40.000 ansatte og adskiller sig på den måde markant fra den gennemsnitlige kommune. Modsat flertallet af danske kommuner er den politiske styring i Københavns kommune baseret på mellemformstyre med delt administrativ ledelse. I mellemformstyret har økonomiudvalget sammen med et eller flere stående udvalg ansvaret for kommunens forvaltning. Overborgmesteren udpeges af det politiske flertal, mens borgmestrene vælges af kommunalbestyrelsen ved forholdstalsvalg. Mellemformstyre betyder også at både overborgmesteren og borgmestrene er fødte medlemmer af økonomiudvalget. Delt administrativ ledelse betyder, at overborgmesteren og borgmestrene deler ansvaret for den øverste administrative ledelse af kommunen, idet de hver især har den øverste ledelse af den forvaltning, der administrerer deres respektive udvalgs opgaveområder. I praksis er det overborgmesteren og borgmestrene i samarbejde med kommunaldirektørerne og kommunens andre chefer, der leder kommunen.

Under borgerrepræsentationen er økonomiudvalget og seks stående udvalg. De syv udvalg har i lighed med et almindeligt udvalgsstyre ansvaret for forvaltningen af hver deres fagområde. Formændene for de stående udvalg har titel af borgmester. Overborgmesteren er formand for borgerrepræsentationen og for økonomiudvalget.

Kommunen er opdelt i syv forvaltninger. Økonomiforvaltningen er en central, tværgående forvaltning, mens de øvrige forvaltninger har deres respektive ansvar og kompetence indenfor hver deres fagområder. Størst er Børne- og Ungeforvaltningen (BUF) med 17.000 ansatte, Sundheds- og omsorgsforvaltningen med ca. 12.000 ansatte samt Socialforvaltningen med ca. 6.000 ansatte. Kultur- og Fritidsforvaltningen (KFF), Teknik og Miljøforvaltningen (TMF) og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF) er de mindste områder med omkring 2.000 ansatte i hver forvaltning.



Figur 1:3 Organisationsdiagram over Københavns Kommune

### *Samarbejdsorganisationen i Københavns Kommune*

Parallelt med det formelle ledeshierarki er der et formaliserede samarbejdssystem, hvor ledelse og medarbejderrepræsentanter er repræsenteret. Det øverste samarbejdsorgan kaldes også for det centrale samarbejdsorgan (CSO). CSO er det øverste udvalg for samarbejde og udøvelse af medindflydelse og medbestemmelse i kommunen. Den administrerende direktør for Økonomiforvaltningen er formand for CSO, og formændene for forvaltningernes Hoved-MED er fødte medlemmer. Organisationerne udpeger næstformanden i CSO. Udvalget varetager opgaver inden for samme områder som forvaltningernes hovedsamarbejdsorganer, når der er tale om forhold, der vedrører to eller flere forvaltninger. Centrale temaer i CSO er f.eks. kommunens budget og dets konsekvenser for arbejds- og personaleforhold, fælles politikker på det personalepolitiske område samt større rationaliserings- og omstillingsprojekter.

I hver forvaltning er et hovedudvalg for medindflydelse og medbestemmelse og herunder en udvalgsstruktur, der er tilpasset forvaltningen. I samarbejdsstrukturen udøves medbestemmelse ved tilrettelæggelse af arbejds-, personale-, samarbejds- og arbejdsmiljøforhold, ligesom der er en gensidig pligt til at informere om og drøfte disse forhold.

### *Tillidsreformen i Københavns Kommune*

De første hensigter om en tillidsreform i Københavns Kommune lanceres officielt i et budgetnotat fra 2012. Dette følges op i 2013, hvor Københavns borgerrepræsentation vedtager ”Kodeks for tillidsbaseret ledelse”, som danner grundlag for Københavns Kommunes arbejde med at erstatte kontrol og afrapportering med tillid og ansvar til den enkelte medarbejder.

*Hensigten med tillidsdagsordenen er at sikre mere tid til kvalitet i kommunens kerneydelser og øge arbejdsglæden gennem mere fokus på tillid, faglighed og afskaffelse af u hensigtsmæssige arbejds gange (Dokument 4: Kodeks for tillid).*

Formålet med tillidsreformen beskrives som at øge tilliden til ledernes og medarbejdernes faglighed og dømmekraft og derved mindske omkostningerne, frigøre mere tid til kerneopgaverne, sikre bedre kvalitet og højne arbejdsglæden. I budget 2015 understreges det igen, at arbejdet med at implementere tillidsreformen fortsat skal have høj prioritet, og her betones også vigtigheden af opbygning af tillid i relationen til borgerne.

Det er et bredt politisk flertal og de faglige organisationer, som står bag tillidsreformen. Især har Københavns fællesrepræsentation med de faglige organisationer i ryggen haft en aktiv rolle i at få tillid på den politiske dagsorden. Københavns fællesrepræsentation repræsenterer cirka 42 organisationer i Københavns Kommune, og repræsenterer dermed stort set alle ansatte i Københavns Kommune.

Selvom den officielle lancering i 2012 kan betragtes som en opstart af tillidsreformen, er der også tidligere arbejdet med tillidsinitiativer i Kommunen. På centralt plan har Københavns fællesrepræsentation og Økonomiforvaltningen i samarbejde afholdt en række større konferencer med ledere, tillidsrepræsentanter og politikere, hvor tillid har været på dagsordenen. Der har også været udbudt uddannelse for ledere i tillidsbaseret ledelse i en årrække, før det officielle kodeks for tillid lanceres.

I nogle fagforvaltningerne har der også været arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse, før den officielle tillidsreform søsættes fra politisk hold. Det gælder blandt andet i Kultur- og Fritidsforvaltningen, som med administrerende direktør Carsten Haurum i spidsen, helt tilbage fra 2010 gennemfører en række styrings- og ledelsestiltag med tillid som omdrejningspunkt. Blandt andet gennemføres en større omorganisering i 2012, hvor enhederne gøres større, og hvor cheferne i en ny, flad struktur får større økonomisk autonomi samt direkte reference til direktionen. Et andet tiltag er den såkaldte ”to-fejls-bonus”, som i en periode introduceres for at give cheferne incitament til større risikovillighed. Konkret betyder det, at chefer kun får en bonus, hvis de årligt kan demonstrere to fejl, som demonstrerer en villighed til at afprøve nye ideer.

Arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse har også været i gang i længere tid i Sundheds- og omsorgsforvaltningen, hvor man allerede tilbage i 2011 udvikler og afprøver en ny model for styring af hjemmeplejen, som skal understøtte øget fleksibilitet og faglighed, og som i højere grad afspejler tillid til medarbejdere. Konkret afskaffes de håndholdte PDA’er i hjemmeplejen, hvor opgaven tidligere var udspecificeret helt ned på to minutters intervaller, og erstattes i stedet af såkaldte besøgsblokke, hvor medarbejderne gives større fagligt råderum til at løse opgaven mere fleksibelt. I årene der følger, gennemføres lignende projekter på både plejecentre og træningscentre.

Et centralt princip i tillidsreformen er, at reformen skal implementeres lokalt i de enkelte forvaltninger og med respekt for de særlige vilkår og rammer for opgaveløsningen, som præger den enkelte forvaltning. Tillidsreformen indeholder altså ikke centrale mål eller krav om implementering af bestemte løsninger. Derfor er der også store forskelle på implementeringen i de respektive forvaltninger, som dog alle er præget af ambitionen om at skabe et større råderum for organisationens ledere og medarbejdere.

### *Tillidsinitiativer*

Empirien fra casestudiet er indsamlet i perioden fra januar 2013 til oktober 2014 og består af 70 kvalitative interviews, samt af dokumenter, observationer og resultaterne af en kvalitativ spørgeskemaundersøgelse. Metodeovervejelser i forhold til indsamling af empiri uddybes i kapitel 6.

I datamaterialet identificeres 29 tillidsinitiativer, som har en styrings og/eller en ledelsesdimension (se bilag 14:8). Det drejer sig f.eks. om ændringer i budgetstyring, organisering, dokumentationssystemer samt kompetenceudviklings- og videndelingindsatser. Fælles for alle initiativer er ambitionen om at bidrage til at øge det lokale beslutnings- og handlerum.

For en del af initiativernes vedkommende er implementeringen afsluttet, på det tidspunkt hvor interviewene laves. Her er der altså tale om initiativer, som allerede er implementeret, og hvor informanterne i højere grad efterreflekterer over processer, som er foregået for noget tid siden. Denne form for empiri har udmærket sig ved give et indblik i mange forskelligartede typer af styrings- og ledelsesinitiativer. Denne brede vifte af tillidsbaserede styrings- og ledelsestiltag har udgjort den primære empiri i analysen af de to første arbejdsspørgsmål, som fokuserer på, hvad tillidsbaseret styring og ledelse er i en offentlig organisation.

### *Tre indlejrede cases: Tillidsinitiativer i aktiv implementering*

I analysen af arbejdsspørgsmål 3 og 4, som fokuserer på barrierer og rolleforandringer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse, har der været brug for en mere dybdegående empiri, som kan belyse selve forandringsprocessen. Derfor er der udvalgt tre indlejrede cases, som alle er udvalgt, fordi de på det empiriske nedslagspunkt er i aktiv implementering.

Dette er gjort for at få mere direkte adgang til de erfaringer og refleksioner, som opstår i arbejdet med implementeringsprocessen. De tre indlejrede cases er i den forstand valgt ud fra det samme kriterium om at befinde sig i implementering på det empiriske nedslagspunkt. I øvrigt er de tre cases valgt ud fra kriteriet om maksimal variation for at få adgang til flest mulige barrierer og aktører i rolleforandring. Det drejer sig bl.a. om variation ift. forvaltningsområder, opgavetyper samt de involverede aktører. Dette argumenteres der yderligere for i afsnit 6.2.

Den første indlejrede case er initiativet *Frisættelse af institutionerne*, som er et politisk vedtaget projekt, som løber fra 2013 og forventes afsluttet i 2015. Projektet er forankret i Økonomiforvaltningen, men vedrører en række institutioner på tværs af fire forvaltninger. Institutionerne fritages i perioden for interne regler eller krav, som opleves som begrænsende for kerneopgaven.

Den anden indlejrede case er *Dokumentationssporret* i Socialforvaltningen, som blev igangsat i 2013 og fortsat fungerer. Projektet indeholder to initiativer: Meningssamlingen og gennemførelsen af såkaldte medarbejderrejser. Meningssamlingen er et forum, som er nedsat for at minimere bureaukrati, som ikke understøtter kerneopgaven. Alle medarbejdere kan rejse forslag til meningssamlingen, som kan indstille forslag direkte til direktionen. Medarbejderrejserne er antropologisk inspirerede besøg, hvor medarbejdere fra forvaltningen følger

frontlinjemedarbejderne for at få et større indblik i, hvordan dokumentationskravene spiller sammen med kerneopgaven. Der gennemføres 18 besøg, som opsamles og bruges som grundlag for videre beslutninger om dokumentationen i forvaltningen.

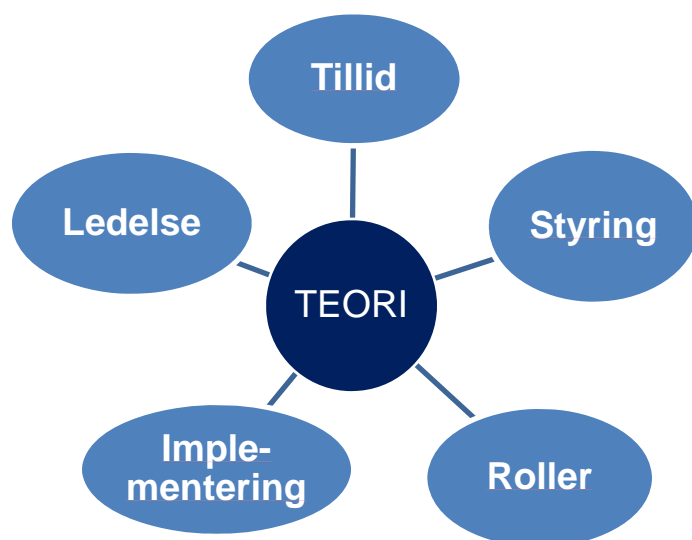
Den tredje og sidste indlejrede case er *Ny styringsmodel på træningsområdet* i Sundheds- og omsorgsforvaltningen, som påbegyndes implementeret i 2014. Den nye styringsmodel indeholder to spor: Det økonomiske spor, som åbner op for en større økonomisk autonomi på institutionsniveau samt det faglige spor, som retter sig mod at øge de fagprofessionelles råderum. Økonomisk betyder den nye model færre afregninger årligt, overførselsadgang imellem årene samt rammebudget frem for aktivitets-baseret afregning. Fagligt betyder den nye model større mulighed for, at medarbejdere selv kan designe og tilpasse træningsforløbene i samarbejde med borgerne, frem for at være underlagt visitationens valg af træningsplan.

Beskrivelserne af de tre cases uddybes i kapitel 6.2.

### 1.5. Forskningsprojektets teoretiske afsæt

Afhandlingen trækker på en række teoretiske bidrag, som knytter sig til de fire arbejdsspørgsmål.

Da fokus i de første to arbejdsspørgsmål er på tillidsbaseret styring og ledelse, udforskes *tillid* indledningsvist som fænomen. Det teoretiske bidrag er en forståelse af tillidens funktion, betingelserne for opbygning af vertikal tillid, tillidens værdi samt måden tillid skabes og nedbrydes på. Da teorien i særlig grad anvendes som afsæt for at forstå tillidsbaseret styring og ledelse, er der særligt fokus på tillid i asymmetriske magtrelationer samt koblingen imellem tillid og mistillid.



Figur 1:4 Centrale teoretiske temaer i afhandlingen

I den teoretiske tilgang til *tillidsbaseret styring* er fokus på tillid som en styringsmekanisme, der især knyttes til paradigmet New Public Governance. De teoretiske bidrag er dels en forståelse af

”styringens yderside” – dvs. de styringsgreb, der kan tages i anvendelse til at regulere den underordnedes autonomi. Centralt bliver også en belysning af samspillet mellem tillid og kontrol, og de betingelser som er afgørende for, om de bliver komplementære eller subsidiære størrelser, der dermed ikke behøver være hinandens modsætning. I den forbindelse er et bidrag også en øget forståelse af styringens ”inderside” – dvs. de faktorer, som har betydning for oplevelsen af styringsgrebet.

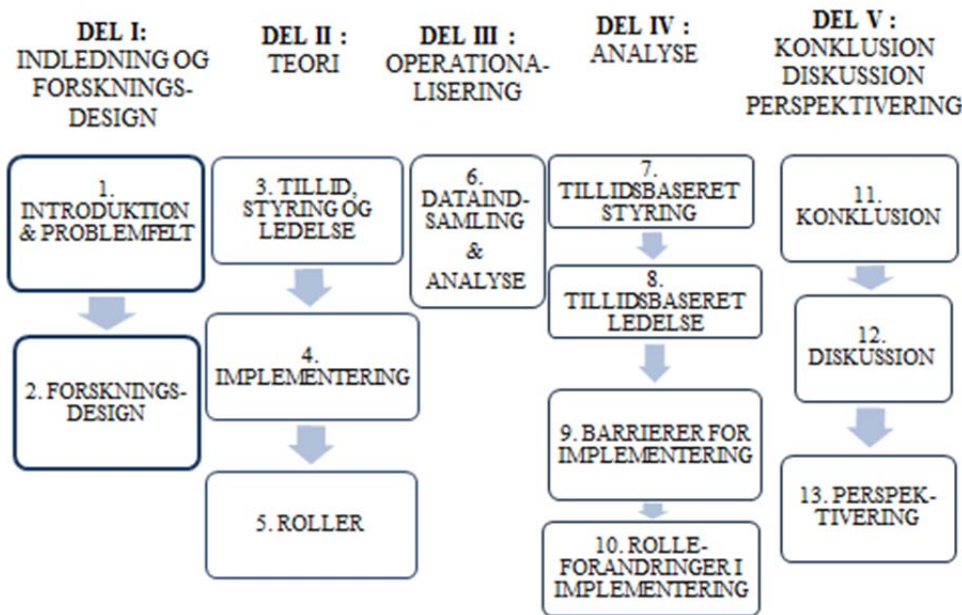
Teorien om **tillidsbaseret ledelse** læner sig op af tre perspektiver på ledelse forstået som henholdsvis person, relation og distribueret proces. Tillidsbaseret ledelse knyttes i særlig grad til en delt eller distributiv forståelse af ledelse, selvom tillidsbaseret ledelse også involverer en relationel såvel som personbåren forståelse af ledelse. Det teoretiske bidrag er en forståelse af ledelse, som ikke kun involverer den formelle leder, men som i stigende grad betragtes som en proces der udfoldes mange steder i organisationen. Det betyder, at formel ledelse i højere grad kommer til at handle om at mægtiggøre andre til at tage ledelse på sig.

Det tredje arbejds spørgsmål, som fokuserer på **barrierer** i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse, trækker på klassisk implementeringsteori samt den del af den institutionelle teori, som belyser stiafhængighed. Det teoretiske bidrag er en øget forståelse af de forskellige former for barrierer, som knytter sig til implementering af nye styrings- og ledelsesformer.

I analysen af **rolleforandringer** i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse trækkes der på rolleteori, som bidrager med en forståelse af, hvordan roller skabes og forandres i organisationer. Et teoretisk bidrag er forståelsen af multiple rolleforandringer blandt formelle ledelsesaktører indenfor politisk, administrativ og fagprofessionel ledelse. Da der bygges videre på den tidligere etablerede distribuerede forståelse af ledelse, bliver et centralt bidrag belysningen af rolleforandringer blandt medarbejdere og deres repræsentanter i offentlige organisationer.

## 1.6. Afhandlingens struktur og læsevejledning

Afhandlingen er inddelt i fem dele, som er skitseret i figur 1:5 herunder. Del I indeholder indledning og forskningsdesign, del II redegør for teori, mens del III udgør operationaliseringen. Selve analysen sker i del IV, mens del V indeholder konklusion, diskussion og perspektivering. I det følgende gennemgås en mere detaljeret læsevejledning.



Figur 1:5 Illustration af afhandlingens struktur

### Del I: Indledning, baggrund og forskningsdesign

**Kapitel 1** stiller skarpt på forskningsprojektets problemfelt og forskningsspørgsmål, ligesom der laves en kort introduktion til det teoretiske og empiriske afsæt i afhandlingen. Herefter redegøres og argumenteres for forskningsprojektets bidrag og opbygning samt nærværende læsevejledning.

**Kapitel 2** redegør for forskningsprojektet videnskabsteoretiske afsæt, som især er inspireret af hermeneutikken. Der argumenteres for valg af en abduktiv forskningsstrategi, med en empirisk tilgang, som baserer sig på casestudiet som metode. Der reflekteres over kriterier for valg af cases, ligesom kapitlet redegør for valg af teori og for litteratursøgningsprocessen, som også har været formet af den abduktive tilgang. Afslutningsvis redegøres for svagheder og styrker i det valgte forskningsdesign.

### Del II: Teori

Del II indeholder den valgte teori, som her udfoldes og klargøres til anvendelse i analysen.

I **kapitel 3** etableres en grundlæggende forståelse af fænomenet tillid med særlig fokus på tillidsopbygning mellem overordnet og underordnet i en organisatorisk kontekst. Denne grundlæggende forståelse af tillid bliver et vigtigt fundament for den forståelse af tillidsbaseret styring og ledelse, som opbygges i resten af kapitlet.

Indledningsvist sættes tillidsbaseret styring ind i en styringsparadigmatisk sammenhæng og udvikling. Konkret ses tillidsbaseret styring som en del af New Public Governance-paradigmet, fordi øget kompleksitet kalder på selvstyring og dermed øget tillid. Kapitlet uddyber forholdet



mellem kontrol og tillid samt sætter fokus på forskellige styringsgreb og måder, hvorpå bindinger på autonomi kan strammes og slækkes. Kontekstens betydning i designet af tillidsbaseret styring bliver også en central pointe. Sidst, men ikke mindst sætter kapitlet fokus på de faktorer, som får betydning for oplevelsen af styring, som f.eks. graden af inddragelse og kvaliteten af styringsrelationen. Tillidsbaseret styring forstås derfor som en disciplin, hvor kontrol og tillid kan fungere komplementært. Det kræver dog stor opmærksomhed på, hvordan den underordnede inddrages og involveres i designet af styringen. Teorien sættes i anvendelse i analysen af tillidsbaseret styring i kapitel 7.

Tillidsbaseret ledelse sættes først ind i en ledelsesparadigmatisk sammenhæng, hvor centrale idéstrømme i ledelsesteorien opridses. En central pointe bliver, at tillid som begreb berøres i stort set alle ledelsesteorier, men kan knyttes til tre forskellige perspektiver på ledelse: Lederen som person, ledelse som en relation og ledelse som en distribueret proces. I forståelsen af tillidsbaseret ledelse bliver især forståelsen af ledelse som en distribueret proces afgørende, uden at de øvrige lag af den grund forsvinder. Kapitlet opbygger derfor en forståelse af tillidsbaseret ledelse, som tager afsæt i det distribuerede perspektiv og derefter ser på, hvordan de to øvrige perspektiver påvirkes af denne udvikling. Denne forståelse bliver afsættet for analysen af tillidsbaseret ledelse i kapitel 8.

**Kapitlet 4** bidrager med det teoretiske indspil til analysen af barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse og trækker primært på centrale idéstrømme indenfor implementeringsteorien. Derudover inddrages også teori om stiafhængighed. Da fokus er på barrierer, er teorigennemgangen valgt og udfoldet med dette fokus. Kapitlet afsluttes med en kondensering af fem centrale barrierer, nemlig strukturelle, ressourcemæssige, kommunikative og kompetencemæssige barrierer, samt stiafhængighed som barriere. Disse fem barrierer bliver udgangspunktet for analysen af barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse i kapitel 9.

I **kapitel 5** er fokus på rolleforandringer i den offentlige organisation i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Afsættet bliver den distributive forståelse af tillidsbaseret ledelse, som kalder på øget forståelse af rolleforandringer hos en række aktører. I kapitlet afgrænses forståelsen af en rolle og rolleudvikling kort, hvorefter der zoomes ind på teori og eksisterende forskning som belyser rolleudvikling blandt fem centrale aktører i den offentlige organisation: Den politiske, administrative og fagprofessionelle ledelse samt medarbejdere og medarbejderrepræsentanter (dvs. tillidsrepræsentanter og MED-repræsentanter). For de formelle ledelsesaktører bliver rollen som ”metaguvernør” særlig vigtig, mens rollen som ”medleder” bliver afgørende for medarbejdere og medarbejderrepræsentanter.

### *Del III: Dataindsamling og dataanalyse*

I **kapitel 6** redegøres og argumenteres for, hvordan empiri og teori er valgt og anvendt i analysen. Kapitlet beskriver også de valgte cases mere grundigt, ligesom der laves en mere uddybende argumentation for de kriterier, der har været styrende for valg af cases. Derudover indeholder kapitlet også en beskrivelse af og refleksioner over metodevalg i empiriindsamlingen og i analysen.

Afslutningsvis redegøres og argumenteres der for, hvordan den valgte teori og empiri er anvendelse i de enkelte analyser.

#### *Del IV: Analyse*

I del IV laves den egentlige analyse, hvor de fire arbejdsspørgsmål også besvares.

**Kapitel 7** udgør analysen af tillidsbaseret styring. Indledningsvist udforskes de kontekstuelle faktorerers betydning for det lokale design af tillidsbaseret styring, ligesom analysen peger på en bevægelse imod en komplementær forståelse af tillid og kontrol. Analysen giver også et indblik i styringens yderside, dvs. de konkrete styringsgreb, som er taget i anvendelse i implementeringen. Derudover belyser analysen styringens inderside og de faktorer, som påvirker oplevelsen af styringsgrebene. Her illustreres det, hvordan motivation, involvering og etableringen af en tættere styringsdialog får betydning for, om et styringsinitiativ opleves som tillidsunderstøttende eller tillidsundergravende.

I **kapitel 8** analyseres tillidsbaseret ledelse, hvor den distributive forståelse af ledelse får en særlig betydning, selvom ledelse som relation og person fastholdes som centrale perspektiver. Konkret peger analysen på en øget grad af uddelegering og involvering af den underordnede, hvilket i den forstand spreder ledelsesopgaven. En central pointe bliver dog, at denne bevægelse forudsætter formelle ledere, som på det personlige plan skal mestre øget usikkerhed, konsistens og ydmyghed, ligesom vurderingen af tillidsværdighed i de enkelte relationer bliver afgørende for graden af distribution. Selvom analysen peger på det distributive perspektiv som særligt kendetegnende i tillidsbaseret ledelse, involverer tillidsbaseret ledelse dermed også et personligt og relationelt perspektiv.

I **kapitel 9** laves analysen af de barrierer, der opstår i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Analysen viser, hvordan strukturelle, ressourcemæssige, kompetence- og motivationsmæssige, kommunikative og habituelle barrierer kommer til udtryk i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

I **kapitel 10** stilles der i den sidste analyse skarpt på rolleforandringer blandt den politiske ledelse, den administrative ledelse, den fagprofessionelle ledelse, medarbejderrepræsentanter og medarbejdere. Analysen viser (om end i forskellig grad), at de formelle ledelsesaktører i øget grad abonnerer på rollen som metaguvernør, mens medarbejdere og medarbejderrepræsentanter i øget grad træder ind i rollen som medleder. Analysen illustrerer også, hvordan rolleforandringer for aktørerne kan skabe pres på andre roller. F.eks. kan tillidsrepræsentantens styrkede rolle som medleder lægge pres på rollen som kollegarepræsentant.

#### *Del V: Konklusion, diskussion og perspektivering*

I del IV samles trådene i en konklusion, som folder sig ud i **kapitel 11**. Her kondenseres og sammenvæves resultaterne af analyserne, hvorefter der reflekteres over resultaternes gyldighed. I **kapitel 12** diskuteres resultaterne samt afhandlingens teoretiske og empiriske bidrag. I **kapitel 13** perspektiveres de fundne resultater. Da afsættet i afhandlingen er et hermeneutisk casestudie, er der ikke grundlag for statistisk generalisering. Derfor vil perspektiveringen i højere grad handle om at

reflektere over forskningsresultaternes potentielle relevans i Københavns Kommune, andre kommuner samt øvrige organisationer. Perspektiveringen afsluttes med forslag til fremtidig forskning samt et blik på fremtiden for tillidsbaseret styring og ledelse.

## 2. Forskningsdesign

*I dette kapitel redegøres og argumenteres for forskningsdesignets videnskabsteoretiske afsæt og forskningsstrategi. Der argumenteres for valget af en abduktiv forskningsproces med casestudiet som empirisk tilgang, ligesom der reflekteres over valg af teori og empiri, samt de potentielle svagheder og styrker, der følger med valgene. Der redegøres og argumenteres også for de kriterier, som ligger til grund for litteratursøgningen og valg af den teori, der anvendes i afhandlingen.*

### 2.1. Videnskabsteori: Hermeneutik

Inden for samfundsvidenskaberne findes en række videnskabsteoretiske paradigmer med dertilhørende ontologi, epistemologi og metoder. Det videnskabsteoretiske afsæt for denne afhandling er hermeneutikken, idet forskningsspørgsmålets eksplorative karakter naturligt peger på et behov for at skabe forståelser i dybden. Et hermeneutisk udgangspunkt betyder, at forståelse bliver forskningens ypperste formål fremfor generaliseringer, som f.eks. ses indenfor positivismen (Berg-Sørensen, 2010, p. 147; Egholm, 2014, pp. 25–27).

I et forskningsprojekt er det væsentligt at forholde sig til de underliggende antagelser om, hvordan troværdig og gyldig viden kan skabes. En central epistemologisk sontring er skelnen imellem subjektivitet og objektivitet i synet på viden. Spørgsmålet er altså, om viden kan skabes objektivt, eller om forskerens perspektiv vil være så afgørende for vidensproduktionen, at den altid må betragtes som subjektiv (Egholm, 2014, pp. 28–32).

I dette forskningsprojekt er fokus på, hvordan fænomenet tillid udfoldes i offentlige organisationer. Da tillid betragtes som et relationelt fænomen, som hænger tæt sammen med de forskellige parter oplevelse af mening, bliver fortolkning et grundvilkår. Det betyder med andre ord at tillid, ikke betragtes som et fænomen, der kan adskilles fra den, der oplever tillid, og den særlige kontekst, tillid som fænomen indgår i.

Hermeneutikkens udgangspunkt er, at man fremfor at forklare, sådan som positivismen gør, må fortolke (Ingemann, 2013, p. 96). Fænomener i verden betragtes ikke som eksisterende i sig selv, men træder kun frem gennem en fortolkende erkendelse. Derfor er fænomener så afhængige af betragterens forforståelse, at det ikke giver mening at undersøge fænomenet uden at inddrage betragteren som en del af forskningen. En hermeneutisk tilgang indebærer dermed også et kontekstuel afsæt, hvor aktørernes forståelser og intentioner er i fokus. Det er dog vigtigt at fastslå, at hermeneutikkens udgangspunkt er realistisk i den forstand, at betydning og tilskrivning af mening betragtes som eksisterende uafhængigt af forskerens undersøgelse (Egholm, 2014, p. 91).

Hermeneutikken har sit udspring i fænomenologien og har oprindeligt sit fokus på fortolkning af tekster, hvor sammenhængen i fortolkningen af ord bliver central for mening. Hvor fænomenologien fokuserer på hvert enkelt menneskes erfaringer og betingelser for erkendelse, lægger hermeneutikken vægt på fortolkning som social aktivitet. Det betyder, at hermeneutikken ofte inddrager et bredere perspektiv og inddrager makrohistoriske omstændigheder i fortolkning af fænomener (Berg-Sørensen, 2010, p. 149). Selvom der er mange fælles antagelser i

fænomenologien og hermeneutikken, har jeg valgt primært at læne mig op af hermeneutikken. Det skyldes især en vurdering af, at hermeneutikkens lidt bredere fokus på historiske, sociale forudsætninger matcher mit forskningsfelt bedre end fænomenologiens mere snævre fokus på førstepersonsperspektiv (Berg-Sørensen, 2010, p. 167).

En central, nutidig hermeneutisk teoretiker, er Gadamer, som især er kendt for begrebet ”*den hermeneutiske cirkel*” (Egholm, 2014, pp. 94–95; Gadamer, 1989, 2007; Ingemann, 2013, pp. 107–110). Gadamer betoner netop den erkendelsesmæssige vigtighed af et samtidigt fokus på del og helhed samt sammenhængens betydning. Ligesom ord kun giver mening, når de fortolkes i en sammenhæng, så må fænomener også ses og fortolkes i en sammenhæng. Det er netop dette samspil imellem del og helhed og den kontekst, samspillet foregår i, som er centralt i Gadamers hermeneutiske cirkel (eller spiral). Som forsker bliver det derfor afgørende ikke kun at se på den enkelte del, men i ligeså høj grad søge forståelse for helheden og den kontekst, som omgiver del og helhed (Højberg, 2009, pp. 320–322; Ingemann, 2013, pp. 110–111).

I forskningsprocessen har det hermeneutiske udgangspunkt haft betydning, fordi vigtigheden af helhed og kontekst har været styrende i empiriindsamlingen. F.eks. har jeg valgt at fokusere på multiple aktører og roller indenfor organisationen for at øge forståelsen af forskellige intentioner og meningstilskrivelser. Fremfor kun at fokusere på hvordan tillidsbaseret styring og ledelse forandrer den lokale leders rolle (del), vælger jeg et bredere fokus, hvor øvrige aktører på både højere og lavere niveauer inddrages på lige fod (helhed). Derudover anerkendes kontekstens betydning og får et selvstændigt fokus i valg af teori og i analyse. F.eks. analyseres kontekstuelle faktorer i forståelsen af tillidsbaseret styring som et separat tema. Fænomenet tillidsbaseret styring betragtes altså i høj grad som en størrelse, som er så tæt forbundet med sin kontekst, at konteksten nødvendigvis må indgå som en del af selve forskningsobjektet.

Den hermeneutiske spiral er et bærende princip i Gadamers hermeneutik, fordi den betragtes som universel i al menneskelig erkendelse. Fortolkeren er altid en aktiv medspiller i meningsdannelse. Som forsker vil man altid tage afsæt i sin egen forståelseshorisont, som udgør de forforståelser og fordomme, som former alt man kan iagttage fra en bestemt synsvinkel. Forståelseshorisonten er konstant i bevægelse og flytter sig især, når forskellige forståelseshorisonter mødes. Dette kalder Gadamer for horisontsammensmeltning (Højberg, 2009, p. 324; Ingemann, 2013, pp. 115–117). I sådanne møder kan forståelseshorisonter flytte sig, og fordomme kan sættes på spil.

Som forsker får det hermeneutiske afsæt betydning, fordi forestillingen om at være objektiv observatør må forlades. Som forsker er man på godt og ondt en del af virkeligheden, og viden kan derfor kun opnås gennem horisontsammensmeltning. Derfor bliver forskeren grundlæggende også en del af sit felt. Da forskeren ikke kan erkende gennem andet end sin egen forståelseshorisont, giver det ikke mening at forstå sig selv som objektiv. I stedet bliver opgaven at tilstræbe bevidsthed om egne fordomme og forforståelser. Opgaven som forsker, bliver altså at sætte egne fordomme på spil og være villig til at erstatte den med ny og dybere erkendelse (Ingemann, 2013, pp. 116–118). Når man som forsker går til feltet, kræver det altså en høj grad af metarefleksion over egen forståelse. En ofte anvendt metafor er lyskeglen, der lyser op i mørket og tydeliggør netop det lyset

falder på. Som forsker er opgaven altså i mindst ligeså høj grad at være sig bevidst om, at det belyste er én version af virkeligheden, men at andre versioner gemmer sig i mørket. Ved at søge andre forståelseshorisonter i feltet, opstår altså muligheden for at undersøge mening i andre ”lyskegler”. Da horisontsammensmeltinger bliver en central vej til ny erkendelse, kalder hermeneutisk baseret forskning også i høj grad på dialog som vejen til ny viden. Især understreges vigtigheden af en undersøgende dialog, som handler om det, der endnu ikke forstås og giver mening. På et mere grundlæggende plan handler det om at bedrive forskning, som tør forblive søgende i troen på, at der *er* mening i det, der umiddelbart forekommer uforståeligt (Birkler, 2005, p. 103). De analyser man som forsker laver, sker ikke i et tomt rum, men i felt hvor aktører allerede fortolker og har givet mening til hændelser og handlinger. Disse fortolkninger vil spille tilbage og påvirke forskerens forståelseshorizont, ligesom forskerens tilstedeværelse, spørgsmål og kommentarer også kan påvirke aktørernes forståelse.

Konkret har valget af hermeneutik derfor nødvendiggjort refleksioner og belysning af egen forståelseshorizont. I kapitel 6 redegøres der nærmere for disse. Tilgangen har også betydet, at min forståelseshorizont har flyttet sig i forskningsprocessen i takt med at horisontsammensmeltinger har udfordret min forforståelse og nødvendiggjort udvikling af forståelse. Denne proces har kaldt på en vis ydmyghed overfor det, ”man endnu ikke forstår”, og en villighed til at acceptere og tåle den usikkerhed, som er forbundet med en forståelseshorizont i bevægelse. Det har f.eks. gjort sig gældende i min forståelse af tillid og kontrol, som har udviklet sig i forskningsprocessen. Selvom man principielt aldrig kan frigøre sig fra sin forståelse, kan man alligevel betragte det som en ambition at ”sætte sin forståelse i parentes”. Denne proces berøres ligeledes i kapitel 6.

Metodisk har tilgangen også sat sine spor på valget af empiri, som især er præget af semistrukturerede interviews, hvor en afsøgende, dialogisk form har været i centrum. Samtalen bliver relevant i en hermeneutisk analyse, fordi det er i det gensidige samspil imellem de sociale aktører og forskeren, at forståelse og mening kan opstå (Højberg, 2009, p. 342). Den hermeneutiske tilgang har dog også betydet en interesse for dokumenter i feltet, som også indgår i analysen.

Valget af en hermeneutisk tilgang får betydning for reliabilitet, validitet og generaliserbarheden i forskningsprojektet. I et hermeneutisk forskningsprojekt forventes et projekts resultater ikke nødvendigvis at kunne gentages, da kontekst og forståelse konstant er i bevægelse. Reliabilitet kommer derfor i højere grad til at handle om pålidelighed, forstået som velargumenteret i forhold til valg og fravalg. Da forskningsresultater samtidig ikke betragtes som objektive og ”sande” i en almengyldig forstand, kommer validitet i højere grad til at handle om, at man som forsker gør sig sin forståelse klar samt at redegøre for den forsknings- og fortolkningsproces, som ligger til grund for resultaterne. Et hermeneutisk udgangspunkt betyder også, at der ikke kan laves statistisk generalisering på baggrund af forskningsresultaterne. Dét at overføre forskningsresultater én-til-én i en anden kontekst, vil altså ikke give mening i en hermeneutisk tradition. Det betyder dog ikke, at forskningen ikke kan inspirere og give anledning til refleksion i andre kontekster (Fredslund 2012, 98).

## 2.2. Forskningsstrategi: Abduktion

Afhandlingens forskningsstrategi baserer sig på abduktion, som ligger i naturlig forlængelse af en hermeneutisk videnskabsteori.

Ph.d.-projektet har sit fokus på, hvordan tillidsbaseret ledelse og styring implementeres i offentlige organisationer og de barrierer og rolleforandringer der opstår i processen. Selvom der er lavet omfattende forskning i betydningen af tillid til nærmeste leder, er forskning som belyser implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse i en dansk kontekst begrænset. Jeg har derfor valgt at tage afsæt i en problemdreven metode, med rødder i en abduktiv forskningsstrategi.

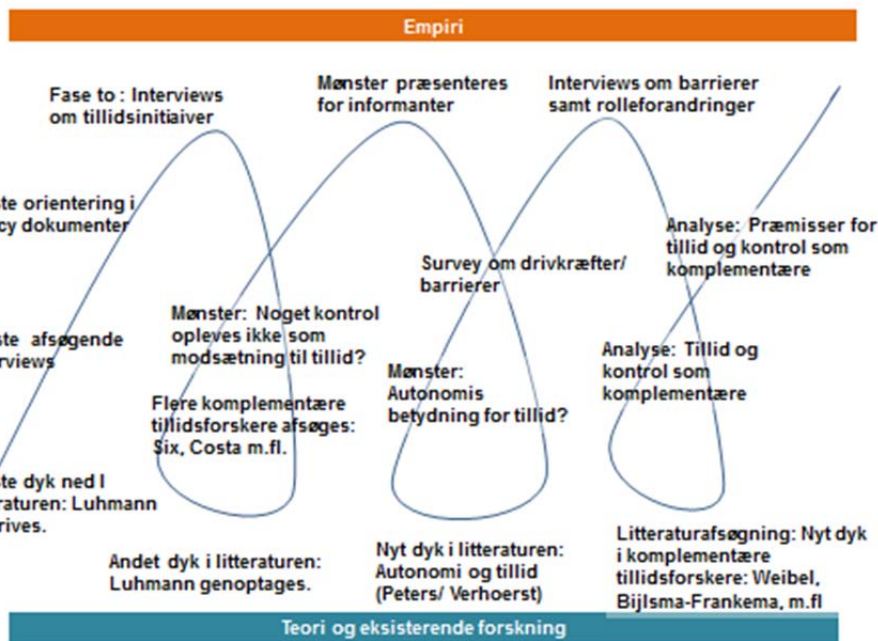
Abduktion som grundlæggende idé er først udviklet af Charles Sanders Peirce som en særskilt forskningsstrategi, der adskiller sig fra klassisk deduktion og induktion. Hvor deduktion har et teoretisk afsæt, som bliver styrende for hypoteseformulering og dét der iagttages i empirien, er induktion kendetegnet ved et empirisk afsæt, hvor mønstre i empirien generaliseres til teori. Hvor deduktion kan kritiseres for, at teorien kan få en så dominerende rolle, at der ikke er plads til at finde nye mønstre i empirien, kan induktion omvendt kritiseres for, at den eksisterende teori og forskning ikke i tilstrækkelig grad inddrages og sættes i anvendelse. Abduktion som forskningsstrategi adskiller sig fra både deduktion og induktion ved ikke at vælge hverken teorien eller empirien som den primære kilde til erkendelse. I stedet insisteres der i abduktion på, at teori og empiri skal gives ligeligt fokus og have mulighed for at krydsbestøve hinanden i forskningsprocessen. Sat på spidsen kan man altså sige, at hvor teorien bliver meget styrende i deduktion, og empirien meget styrende i induktion, får teori og empiri mulighed for gensidigt at forme hinanden i abduktion. Med andre ord er det særligt kendetegnende ved abduktion samtidigheden i arbejdet med teori og empiri (Blaikie, 2007, p. 10).

Abduktion kan beskrives som en proces, hvor hverdagsfænomener udforskes samtidig med hypoteseformulering og teoriudvikling (Haig, 2005, p. 377; Watts & Stenner, 2012, p. 39). Der er altså tale om en problemorienteret tilgang, som både indeholder en samtidig udforskning af empiriske fænomener og teori (Ward, Vertue, & Haig, 1999, p. 377). Den abduktive tilgang bruger i højere grad eksisterende teori end klassisk induktion (Dubois & Gadde, 2002, p. 555). Derudover er en central ambition i abduktion at *forstå* fænomener og ikke blot *beskrive* dem, som det ofte er tilfældet i induktiv forskning (Watts & Stenner, 2012, p. 39). Blaikie argumenterer dog for, at abduktion både kan bruges til at besvare beskrivende og forklarende forskningsspørgsmål (Blaikie, 2007, p. 10).

Abduktiv forskning er på den anden side langt mindre bundet i sin hypoteseformulering end i den deduktive tilgang, da den nok integrerer eksisterende teori eller forskning, men ikke er begrænset til den i hypoteseformuleringen. Derfor er i højere grad tale om en ikke-lineær proces, hvor teori og empiri sættes i spil tidligt i forskningsprocessen, og hvor forskeren ofte arbejder med et markant overlap imellem dataindsamling og dataanalyse (Dubois & Gadde, 2002, p. 556). Abduktions helt store styrke beskrives da også som hypotese- og teoriudvikling, hvorimod test og verifikation af hypoteserne ifølge Watts og Stenner kræver andre forskningstilgange (Watts & Stenner, 2012, p. 39).

Abduktion involverer ofte ”thick descriptions” som afsæt for at forstå aktørernes livsverden. Det er derfor nødvendigt, at den abduktive forsker træder ind i det sociale fænomens sociale kontekst for at forstå, hvordan aktørerne konstruerer mening. Den abduktive forsker har ikke som målsætning at være distanceret observatør, men betragter i højere grad sig selv som en del af feltet (Blaikie, 2000, p. 121). Forskeren bliver derfor i højere grad involveret og kan f.eks. få en rolle som mediator eller oversætter, hvilket kræver en god følelse med konteksten (Blaikie, 2000).

Med en abduktiv forskningsproces er ambitionen, at teori og empiri gensidigt får rum til at påvirke og udfordre hinanden (Sørensen & Torfing, 2006, p. 169). Det betyder, at der ikke på forhånd er valgt én bestemt teoretisk ramme, som empirien tolkes igennem, men at der bevidst er forsøgt at bevare en åbenhed overfor sammenhænge i empirien og teorien. Forskningsrammen modificeres derfor løbende som respons på uventede empiriske resultater, men også i takt med de teoretiske erkendelser, der opnås i processen (Dubois & Gadde, 2002, p. 559). I praksis betyder det, at empiriindsamling og teoriafsøgning har kørt i parallelle spor, som undervejs har haft masser af anledninger til at inspirere og forstyrre hinanden. Figur 2.1 herunder viser et eksempel på, hvordan teori og empiri har spillet sammen i forståelsen af samspillet imellem tillid og kontrol.



Figur 2:1 Eksempel på abduktivt samspil mellem empiri og teori

Det empiriske og teoretiske arbejde har på skift haft større eller mindre fokus, men har i praksis påvirket hinanden af flere omgange. Som et eksempel orienterer jeg mig indledningsvist i Luhmanns tillidsteori, men sætter den på det tidspunkt på hylden. Efter et halvt års tid og ca. 20 interviews i Københavns Kommune, bliver Luhmanns forståelse af tillid og mistillid ved med at dukke op i mine tanker. Min indledende forståelse af tillid og kontrol som modsætninger hænger ikke længere sammen med det nuancerede samspil imellem tillid og kontrol, som toner frem i



empirien. På den måde bliver empirien en anledning til at forfølge en teoretisk vej, som jeg faktisk har fravalgt på et tidligere tidspunkt.

Der er også eksempler på, at teori har ansporet empiriindsamlingen. F.eks. har teorien om distributiv ledelse givet anledning til at se på empirien med en anden optik. Hvor fokus i starten af forskningsprojektet er på tillidsbaseret styring og ledelse som en formel ledelsesdisciplin, medvirker den distributive forståelse af ledelse til at betragte medarbejdere og medarbejderrepræsentanter som medledere. Konkret har det betydet, at analysen af rolleforandringer inddrager en række aktører fremfor kun at fokusere på formelle ledere.

Samspelet imellem teori og empiri er centralt i den abduktive metode og har i min forskningsproces udviklet sig til at minde om systematisk kombination (Dubois & Gadde, 2002, p. 522). Systematisk kombination beskriver en ikke-lineær forskningsproces, hvor empiri og teori behandles som interagerende fænomener, som i samspil skaber en udvidet forståelse af fænomenet (Dubois & Gadde, 2002, p. 555).

I den færdige afhandling er teorien præsenteret i en form, som er afstemt med den måde, jeg anvender teorien på i analysen. Det kan give indtryk af en lineær, næsten deduktiv teoribrug, hvor teorien fremstår som styrende for de perspektiver, der anvendes i analyserne. Her er det dog væsentligt at skelne skarpt imellem forskningsproces og forskningsformidling. I den abduktive forskningsproces har teori og empiri udviklet sig i cirkulære processer, som har formet og ”forstyrret” hinanden, mens formidlingen af resultaterne sker i en mere lineær form.

Det betyder også at der vil mange af de gensidige påvirkninger imellem teori og empiri, som udgør vigtige mellemregninger i den abduktive forskningsproces, men som det formidlingsmæssigt vil være meget omsiggribende og vanskeligt at redegøre fuldstændigt for. Afhandlingen formidler derfor ikke forskningsprocessen, men forskningsprojektets endelige resultater, som skal betragtes som et produkt af gentagne samspil imellem empiri og teori.

### 2.3. Empirisk tilgang: Casestudiet

Forskningsprojektet bygger på et casestudie (Luton, 2010, p. 126). Et casestudie er ifølge Yin en undersøgelse af et samtidigt fænomen i dets naturlige kontekst, og hvor der er mulighed for at bruge multiple datakilder (Ritchie & Lewis, 2003, p. 52; Yin, 1981, p. 58). Casestudiet er altså ikke én specifik metode, men en måde at organisere undersøgelsens enheder på (Blaikie, 2000, p. 214). Casestudiets styrke er den mere nuancerede og dybdegående forståelse af virkeligheden, som den kontekstuelle ramme bidrager med. Flyvbjerg argumenterer for, at casestudier er en stærk metode, fordi viden om social handlen i sidste ende er stærkt kontekstafhængig (Flyvbjerg, 1991, p. 142). Dette understøttes af Yin, som dog samtidigt understreger, at der i casestudier er brug for at tydeliggøre de enkelte analytiske skridt, så kæden af konklusioner er eksplicit og gennemsigtig for udeforstående (Yin, 1981, p. 64). Casestudiets styrke ift. kontekstafhængighed, har samtidig affødt kritik af generaliserbarheden i metoden. Bl.a. kritiseres casestudiet for at være intuitiv og irrationel i sin metode og dermed grundlæggende uegnet til generaliseringer (Blaikie, 2000, p. 218; Miles, 1979, p. 597). Selvom casestudiet aldrig kan bruges til at udlede statistiske generaliseringer, argumenterer Flyvbjerg dog for, at casestudiet kan være meget velegnet til både hypoteseudvikling,

test af teser og under særlige omstændigheder kan udgøre et validt grundlag for analytiske generaliseringer (Flyvbjerg, 1991, p. 152; Yin, 1981).

### *Kriterier for valg af case*

Casestudiet i dette forskningsprojekt er valgt med afsæt i de skitserede styrker og med ambition om at imødekomme kritikken ved at skabe en gennemsigtig og ekspliciteret analysekæde.

Casestudier er kendetegnet ved, at grænsen mellem fænomenet og konteksten kan være vanskeligt at tegne entydigt. Derfor er en særlig udfordring at identificere de særlige integrerende kendetegn, som giver casen dens identitet og tydeliggøre sin strategi for udvælgelse af stikprøver og cases (Blaikie, 2000; Luton, 2010). Gennemsnitlige cases betragtes ikke som de mest informationsholdige af Flyvbjerg, som argumenterer for at ekstreme eller atypiske cases aktiverer flere aktører og mekanismer i den situation, der forskes i. Flyvbjerg peger på, at tilfældige stikprøver som er valgt med henblik på at styrke repræsentativitet, faktisk kan give mindre valide resultater end få relevante cases, fordi ekstreme omstændigheder kan tydeliggøre mønstre (Flyvbjerg, 1991, pp. 149–151).

I dette forskningsprojekt er Københavns Kommune valgt som casestudie. Københavns Kommune adskiller sig på flere måder fra den gennemsnitlige kommune i Danmark. Dels er styreformen i Københavns Kommune mellemformstyre, hvor hovedparten af de danske kommuner bruger udvalgsformsstyre. Derudover er Københavns Kommune en bureaukratisk mastodont sammenlignet med den gennemsnitlige kommune. Umiddelbart ville man altså med et kriterium som ”gennemsnitlighed” ikke vælge Københavns Kommune som en oplagt case. Når Københavns Kommune alligevel er valgt, er det baseret på Flyvbjergs argument om styrken i ekstreme cases. Man kan argumentere for, at Københavns Kommunes størrelse og den organisatoriske kompleksitet, der følger med, gør den til en god ”least likely” case, når vi taler om implementering af tillidsbaseret styring og ledelse.

Man kan argumentere for, at springet til en tillidsbaseret styrings- og ledelsesform vil være mere krævende i en stor organisation med både store organisatoriske og fysiske afstande. Sagt på en anden måde: Hvis det kan lykkes her, burde sandsynligheden for, at det kan lykkes andre steder være større. Hvis der er barrierer for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse, burde de opstå her. Jeg argumenterer altså for, at Københavns Kommune er en stærk case til at belyse implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Ikke fordi den er repræsentativ, men fordi den er ekstrem og dermed potentielt kan bidrage med forstærkede mekanismer og flere involverede aktører.

Fokus i casestudiet er på en række eksempler på tillidsbaseret styring og ledelse. Da alle cases er identificeret i samme organisation, nemlig Københavns Kommune, er der altså tale om en undersøgelse, som ser på flere analyseenheder, som er indlejret i samme ramme. Det er det, Yin kalder et indlejret casestudie (Yin, 1994, p. 46). Frem for at undersøge et antal tilfældigt udvalgte enheder har jeg valgt arbejdspladser, der konkret har arbejdet med at gennemføre tillidsbaserede ledelses- eller styringsinitiativer. Der er altså tale om ekstreme cases i den forstand, at de adskiller sig ved at have konkrete erfaringer med tillidsbaserede ledelses- eller styringsinitiativer.

I arbejdsspørgsmål 1 og 2, som fokuserer på at konkretisere, hvordan tillidsbaseret ledelse og styring kan gennemføres, er casene i høj grad blevet valgt på baggrund af dette kriterium alene. I praksis har det betydet en stor spredning i forhold til både forvaltningsmæssigt område, samt niveau i organisationen, selvom de valgte cases ikke er udtryk for en tilstræbt repræsentativitet.

I valget af cases til besvarelse af arbejdsspørgsmål 3 og 4, som fokuserer på barrierer og rolleforandringer i selve implementeringsprocessen, har jeg derudover vægtet det kriterium, at casen stadig var i implementering. Dette er valgt for at få en mere direkte adgang til de erfaringer og refleksioner, der opstår under implementeringen. Der er i disse cases også tilstræbt maksimal variation i casene både i forhold til det forvaltningsmæssige område, de involverede aktører samt typen af opgaver. Der er valgt én case som i høj grad varetager myndighedsområder (Socialforvaltningen), én case som primært varetager serviceopgaver (Sundheds- og Omsorgsforvaltningen) og en tredje case, som involverer fire forskellige forvaltningsmæssige områder (forankret i Økonomiforvaltningen) (Flyvbjerg, 1991, p. 150). Kriterierne for selektion af cases er uddybet og illustreret i operationaliseringen i kapitel 6.2.

## 2.4. Søgning og valg af teori

### *Metode i litteratursøgningen*

Mens der ifølge Dunne er relativ enighed om, at litteratursøgning bør være en del af forskningsprocessen, er der debat om, hvornår det bør laves, og hvor omfattende det bør være (Dunne, 2011, p. 113; Suddaby, 2006, p. 634). Hvor de mere radikale forskere indenfor ”grounded theory”, som f.eks. Glaser og Strauss, argumenterer for at udsætte litteratursøgningen helt til efter dataindsamlingen, argumenterer andre for, at litteratursøgningen med fordel kan foretages i et samspil med dataindsamlingen (Boell & Cecez-Kecmanovic, 2010, p. 15; Dunne, 2011, p. 121; Suddaby, 2006, p. 634).

Argumenterne for at udsætte teoriafsøgningen er dels ønsket om at lade mønstre opstå naturligt fra de empiriske data, uafhængigt af teoretiske rammer og hypoteser. I den sammenhæng er frygten, at en tidlig litteratursøgning vil kunne ”forurene” eller hæmme udviklingen af nye teorier (Dunne, 2011, p. 114; Suddaby, 2006, p. 634). Man kan dog argumentere dog for, at den heftige debat imellem forskere om brugen af litteratur dybest set er en diskussion om, hvordan man bedst understøtter den åbenhed, som er central i den abduktive forskningsproces. På den måde er debatten mere udtryk for en diskussion om middel end om mål (McGhee, 2007, p. 9).

Derfor understreger flere forskere også at selvrefleksivitet er en central kompetence for forskeren, som konstant skal være bevidst om, hvordan ens viden, livserfaringer og forforståelser indvirker på analyseprocessen. Svaret på, hvordan man som forsker gør sig fri af eksisterende viden, er altså ikke at undgå den, men at kunne reflektere over den fra en metaposition (Dunne, 2011, p. 118; McGhee, 2007, p. 3; Suddaby, 2006, p. 635). McGhee understreger dog, at ens viden om egne forforståelser altid vil være begrænset, men at man ”skylder” læseren at redegøre for den del af forforståelsen, man er bevidst om (McGhee, 2007, p. 3).

I modsætning til den systematiske litteratursøgning betragtes den hermeneutiske litteratursøgning ikke som en endelig forståelse af den relevante litteratur, men som en konstant genfortolkende proces. Målet er altså ikke en endelig ”sandhed” men en proces, som ideelt set leder til en dybere og mere omfattende forståelse (Boell & Cecez-Kecmanovic, 2010, p. 2).

Da den abduktive tilgang har været et bevidst valg, har jeg været i gang med orientering i teorien tidligt i forskningsprocessen. Der har været tale om en hermeneutisk litteratursøgning, hvor jeg godt nok har brugt en række centrale søgeord i min søgeproces, men begreberne har udviklet sig i takt med de erkendelser, der er opstået undervejs. Min litteratursøgning har primært været foretaget gennem online søgning på en række databaser, men også offline gennem besøg på biblioteket og via anbefalinger fra eksperter fra området. I min digitale søgning har jeg især benyttet mig af søgefunktionen på RUC’s bibliotek, *Google Scholar*, *Web of Science* og *Scopus*.

En central søgestrategi har været ”reference tracking”, hvor referencer i relevante artikler eller bøger forfølges i søgningsprocessen, også kaldet snowballing. En sådan baglæns optrevling kan kritiseres for, at den af gode grunde går bagud i tid (Boell & Cecez-Kecmanovic, 2010, p. 12; Burton, 2000, p. 142). Derfor har jeg suppleret denne strategi med citationsanalyser i Google Scholar, som gør det muligt at spore litteratur, der er udgivet senere, og som citerer den relevante publikation. Jeg har bevidst ladet review-artikler spille en central rolle i den indledende søgeproces som en måde at skabe et overblik i feltet.

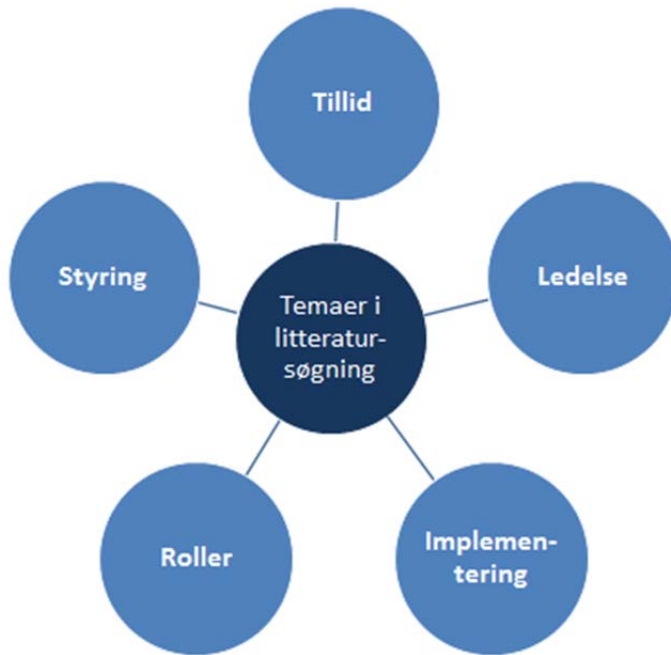
Selvom den hermeneutiske litteratursøgning anbefaler at orientere sig indledende i feltet, er der hverken tro på eller ambition om at afdække forskningsfeltet per se. I stedet tales der om behovet for at lade teori udvikle sig i forskningsprocessen (Dubois & Gadde, 2002, p. 559). Her kan altså ses en parallel til min re-orientering imod Luhmanns tillidsteori, som udspringer af mødet med praksis. En lignende udvikling ligger til grund for analysen af rolleforandringer, som først sent i forskningsprojektet har udviklet sig til at blive en del af forskningsspørgsmålet. I den indledende del af forskningsprojektet er min forståelse af ledelse i tråd med den mere traditionelle ledelsesteori, som har sit primære fokus på den formelle personaleleder. I takt med empiriindsamlingen bliver den forståelse dog i stigende grad udfordret, da både den administrative og politiske ledelses betydning bliver tydeligere. Forståelsen af ledelse defineret som den formelle leder sættes dog især under pres, da empirien i stigende grad peger på medarbejderrepræsentanterne og medarbejderne som centrale aktører i ledelsesprocessen. Dette betyder en ny litteratursøgning, der fører mig i retning af distributive og delte ledelsesteorier, som netop kendetegnes ved at betragte ledelse som en distribueret, delt aktivitet eller proces, som ikke entydigt kan knyttes til den formelle ledelse. I den forstand undergår min forståelse af ledelse en gennemgribende forandring i forskningsprojektet, som muliggøres i kraft af en abduktiv forskningsproces.

### *Valg af teori*

Afhandlingen trækker på flere centrale litteraturområder, som der her redegøres og argumenteres for valg af.

Først og fremmest er fænomenet ”tillid” blevet afsøgt teoretisk for at skabe en platform for at definere tillidsbaseret styring og tillidsbaseret ledelse. Derudover har temaerne styring samt ledelse i offentlige organisationer også været centrale temaer i litteratursøgningen.

Dernæst har spørgsmålet om barrierer for implementering affødt en gennemgang af den centrale implementeringsteori, ligesom spørgsmålet omkring roller naturligt har rettet blikket mod eksisterende rolleteori. Samlet set kan der altså skitseres fem centrale temaer, som i samspil med empirien har udviklet sig i afhandlingens valg og brug af teori.



Figur 2:2 Centrale temaer i litteratursøgningen

Derudover har fire centrale kriterier været styrende (om end i forskellige grad) for litteratursøgningen på alle fem områder. De fire kriterier er tæt forbundet med forskningsspørgsmål og arbejdsspørgsmål og har udgjort et pejlemærke for afgrænsningen af teorivalg.

For det første har en naturlig afgrænsning været et fokus på **tillid i organisationer**. Tillidsforskningen forgrener sig ind i mange forskellige områder, som f.eks. tillid i samfund, tillid mellem organisationer og tillid til organisationer. Da mit fokus er på styring og ledelse i en organisatorisk ramme, har et styrende kriterium derfor været tillid internt i organisationer. Dermed har jeg overvejende afgrænset mig fra litteratur om tillid i samfund, tillid imellem organisationer eller imellem borger og organisationer.

Derudover ser jeg på en særlig type organisation, nemlig den offentlige organisation, hvilket også har været et centralt kriterium i søgningen. Vægten i søgningen har derfor været på **offentlige organisationer** fremfor private organisationer, selvom der også i visse tilfælde trækkes på forskningsresultater fra private organisationer.

Kriterier i valg af Litteratur	Tillid internt i organisationer (kontra tillid imellem eller til organisationer)	Offentlig organisation (kontra privat organisation)	Dansk kontekst (Kontra international)	Vertikal tillid (kontra horisontal)
Tillid				
Styring				
Ledelse				
Implementering				
Roller				

Styrende kriterium



Delvist styrende kriterium



Figur 2:3 Kriterier for valg af litteratur

Et yderligere kriterium har været en afsøgning af litteratur, som belyser offentlige organisationer i en *dansk kontekst*. Dette kriterium har dog haft større tyngde i nogle dele af litteratursøgningen end i andre. F.eks. har der i søgningen af teori om roller i den offentlige organisation i særlig grad været vægt på dansk litteratur, mens teorien om tillid i høj grad baserer sig på international teori. Tillid kan betragtes som et universelt fænomen, som er belyst fra mange forskellige og internationale forskningspositioner, hvorimod tillidsrepræsentantens udvikling i en dansk offentlig organisation, er så kontekstafhængig at dansk litteratur, har en særlig styrke her.

Derudover har jeg et særligt fokus på *vertikal tillidsopbygning* i relationer, hvor én part har mere magt end den anden. Det betyder, at jeg har særlig fokus på betydningen af asymmetriske magtforhold i tillidsrelationer og er mindre optaget af f.eks. horisontal tillidsopbygning imellem ligestillede.

I det følgende uddybes valg af litteratur i forhold til de fem centrale temaer i teorien.

### *Valg af teori om tillid*

Den teoretiske interesse for fænomenet tillid er bred og forgrener sig ind i både naturvidenskabelige, humanistiske og samfundsvidenskabelige forskningsområder. Der er forsket i så vidt forskellige områder som tillid imellem nationer, tillid til medicinalindustrien, digital tillid og tilliden imellem mor og barn. Derfor har litteratursøgningen været styret af de førnævnte, centrale kriterier, som har været med til at afgrænse valg af teori om tillid.

Først og fremmest er afhandlingens fokus rettet imod en organisatorisk kontekst, hvilket betyder at den særlige arena, som organisationen udgør, bliver et afgrænsende kriterium. Det betyder bl.a., at en central teoretiker i tillidsfeltet som Putnam er fravalgt, da fokus her i højere grad er på tillid blandt borgere i samfund (Putnam, 1995). Der er også lavet interessant forskning i inter-

organisatorisk tillid, som er fravalgt grundet fokus på tillidsopbygning *imellem* organisationer og ikke *indenfor* organisationer (Bachmann & Inkpen, 2011; Seppänen, Blomqvist, & Sundqvist, 2007; Vangen & Huxham, 2003). Dernæst er der tale om et særligt fokus på tillid i danske, offentlige organisationer, hvilket også har guidet søgningen, der hvor litteratur har bidraget til at forstå tillidsopbygning under de særlige vilkår, som er forbundet med en offentlig, dansk, organisatorisk arena. Da mængden af forskning i en dansk, offentlig organisatorisk kontekst er relativt begrænset, har det dog ikke udgjort et udelukkelseskriterium.

Afhandlingen har sit fokus på, hvordan styring og ledelse kan bidrage til tillid i offentlige organisationer. Her er altså tale om vertikal tillidsopbygning, hvor en asymmetrisk magtrelation er et grundvilkår. Derfor er der valgt litteratur, som i særlig grad beskæftiger sig med tillidsopbygning, der hvor én part har mere magt end den anden. Det betyder blandt andet, at litteratur om horisontal tillid imellem parter med symmetriske magtrelationer har haft mindre fokus. Det drejer sig f.eks. om forskning i tillid imellem afdelinger, kollegaer eller ledere på samme ledelsesniveau. Der hvor denne forskning er inddraget, bruges det primært til at belyse, hvordan vertikal tillid har betydning for horisontal tillid (Costa, 2003; den Hartog, 2003; Sousa-Lima & Caetona, 2013).

Et sidste afgrænsende kriterium har været afhandlingens fokus på intern tillid i organisationen. Selvom man kan argumentere for, at organisationens relation til borgere, brugere og eksterne aktører i sidste ende er dér, hvor resultatet af styring og ledelse viser sig, er fokus i denne afhandling på tillidsopbygning imellem interne aktører i organisationen. Det betyder bl.a. at spændende netværksteoretikere som f.eks. Koppenjan og Klijn samt Torfing og Sørensen er fravalgt som primær litteratur, da deres fokus er på tillidens betydning i netværk imellem aktører, hvor hierarkiet i den offentlige organisation i højere grad er en baggrund (Koppenjan & Klijn, 2004; Sørensen & Torfing, 2006).

Niklas Luhmanns tillidsteori er valgt som et centralt element i litteraturen. Da der her er tale om et mere metateoretisk perspektiv på tillid, lever Luhmann altså ikke op til de tidligere skitserede kriterier om fokus særskilt på organisationer, og da slet ikke offentlige organisationer i en dansk kontekst. Til gengæld bidrager Luhmanns tillidsteori med en forståelse af tillidsopbygning i asymmetriske relationer, som har vist sig meget nyttig i den videre analyse (Luhmann, 1999). Det handler især om betydningen af magt i opbygning af tillid. Luhmann er da også en gennemgående reference i en stor del af den videnskabelige litteratur, der eksisterer om tillid. En årsag kan være, at Luhmann forholder sig til en række dilemmaer i forståelsen af tillid, som ikke er blevet mindre aktuelle. Bl.a. placerer Luhmanns værdineutrale tillidsbegreb sig provokerende i den omfattende litteratur, som mere ensidigt har fokus på tillidens positive sider.

Selvom Luhmanns tillidsteori er udviklet før hans senere teori om sociale systemer, har den sine rødder i systemteorien og har dermed et konstruktivistisk udgangspunkt. Det betyder, at tillid ikke bliver betragtet som noget der "foreligger" i verden, men som noget der konstrueres af systemer (Luhmann, 1999, p. 11). I Luhmanns systemteoretiske analyse af tillidsbegrebet har han sit fokus på psykiske og sociale systemer, hvor der i stort omfang gælder de samme principper for tillid. Dette er en forskel ift. Luhmanns senere systemteori, hvor han i højere grad argumenterer for, at visse teorier

gælder for specifikke systemer. En anden forskel er, at begreberne ”autopoiesis” og ”iagttagelse”, som senere får en central placering i Luhmanns systemteori, ikke findes i tillidsanalysen. Selvom der altså kan findes klare lighedstræk imellem den tidlige systemteoretiske tillidsanalyse og den senere systemteori, har jeg altså derfor valgt at afgrænse mig fra hans senere teori om sociale systemer (Luhmann, 1999, p. 13).

Luhmann kritiseres ofte for sit høje abstraktionsniveau og manglende konkretisering. Derfor har jeg valgt at supplere løbende med en række andre teoretikere, som især udmærker sig ved at skrive sig mere konkret ind i en dansk, offentlig, organisatorisk kontekst. Det gælder bl.a. Thygesen, Thyssen, Vallentin, Raffnsøe, Sjöberg Kampmann og Bordum. Fælles for alle disse forfattere er, at de i højere grad operationaliserer tillid i en organisatorisk, dansk kontekst (og ofte også en offentlig) og samtidig trækker eksplicit på Luhmanns tillidsforståelse. Denne gruppe af danske forskere bidrager med en konkretisering af tillidsbegrebet i en dansk, organisatorisk (og til dels offentlig) kontekst, men har overvejende karakter af teoretiske, filosofiske bidrag og i mindre grad af empiriske bidrag.

Derudover inddrages en række internationale tillidsforskere, som i særlig grad bidrager med empirisk baserede forskningsresultater, der belyser tillid som organisatorisk fænomen. Det drejer sig blandt andet om Das & Teng, Rousseau, Bijlsma-Frankema, Costa, Six, m.fl.

### *Valg af styringsteori*

Det første arbejdsspørgsmål er optaget af **tillidsbaseret styring** i offentlige organisationer. Ligesom i afsøgningen af litteratur omkring tillid har kriterierne om at fokusere på styring internt i offentlige organisationer været centralt. Det betyder blandt andet, at styringen foregår i en hierarkisk ramme, hvor formelle magtstrukturer er et grundvilkår. Konkret betyder det, at fokus har været på styringslitteratur, som er optaget af styring på organisationens indre linjer og i mindre grad på styringslitteratur, som belyser styring af mere løst koblede netværk med eksterne aktører.

I gennemgangen af styringsparadigmer er fokus lagt på idestrømmene indenfor Old Public Administration, New Public Management og New Public Governance. Jeg har valgt at afgrænse mig fra reformbevægelsen Neo Weberian State, som i dele af litteraturen også betragtes som et separat styringsparadigme (Pollitt & Bouckaert, 2011). Neo Weberian State er fravalgt som separat analytisk ramme, fordi det i grund og bund kan karakteriseres som en hybrid af Old Public Administration og New Public Governance. Min vurdering har derfor været, at det ikke ville bidrage med væsentlig værdi at inddrage denne fjerde reformbevægelse.

Litteratursøgningen inden for teori om styring har dels haft som ambition at placere tillidsbaseret styring som fænomen i en styringsparadigmatisk kontekst. I arbejdet med at tegne de overordnede styringsmæssige bevægelser er der trukket på angelsaksiske teoretikere, som især bidrager med en forståelse af rationalerne bag styringsparadigmer. Det drejer sig bl.a. om Weber, Pollitt & Bouckaert, Le Grand, Hood og Osborne, som med forskellige vinkler bidrager til en forståelse af de forandringer i styringsideologi, som har præget den offentlige sektor (Hood, 1991; Le Grand, 2003; Osborne, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011; Schillemans, 2013). Især får Schillemans ”stewardship theory” en vigtig rolle, fordi den sætter fokus på tillidsbegrebets betydning i en styringsmæssig sammenhæng.



Da kontekst, historik og institutionelle rammer i offentlige organisationer kan variere betragteligt på tværs af grænser, har det i litteratursøgningen omkring styring været højt prioriteret at medinddrage centrale, skandinaviske og danske forskningsbidrag, som især bidrager til at illustrere udviklingen af offentlig styring i en dansk kontekst (Andersen & Pedersen, 2014; Berg-Sørensen, Grøn, & Hansen, 2011b; Hansen, 2014; Greve & Åkerstrøm, 2007; Røvik, 2007; Torfing, 2012).

En central diskussion i tillidsteorien er forholdet imellem tillid og kontrol, som også bliver et centralt spørgsmål i litteraturen om styring. I forhold til dette spørgsmål har jeg valgt at trække på en række interessante forskningsbidrag fra hollandske forskere, som er optaget af netop samspillet med organisatorisk kontrol og tillid samt de faktorer, som påvirker samspillet. Det drejer sig bl.a. om bidragsydere som Weibel, Searle, den Hartog, Bijlsma-Frankema, Costa, van Thiel & Yesilkagit og Six (K Bijlsma-Frankema & Costa, 2005; Costa & Bijlsma-Frankema, 2007; van Thiel & Yesilkagit, 2011; Weibel & Six, 2013).

I forlængelse heraf har jeg fundet Verhoest og Peters konceptuelle ramme, som udfolder autonomibegrebet, anvendelig til analysen af konkrete tillidsbaserede styringstiltag (Verhoest & Peters, 2004). Dette ”ydre” syn på styringstiltag nuanceres efterfølgende med et fokus på styringens ”inderside”. Her handler det altså om de faktorer, som har betydning for, om et styringstiltag opleves som understøttende eller undergravende for den vertikale tillid. Et centralt tema er her, hvordan styring og motivation spiller sammen i offentlige organisationer, og her trækker jeg i særdeleshed på forskere som Frey og Le Grand. Derudover bidrager Andersen og Pedersen med en række interessante, empiriske forskningsresultater, som er særligt relevante, da de fokuserer på styring og motivation i danske, offentlige organisationer. Andre centrale temaer er styringsrelationens betydning og graden af involvering i designet af styringen og her trækkes der igen på forskningsresultater fra hollandske forskere som Bruijn, Six, Thiel & Yesilkagit, Costa og Weibel (Bruijn, 2002; Costa & Bijlsma-Frankema, 2007; Six, 2013; van Thiel & Yesilkagit, 2011; Weibel, Rost, & Osterloh, 2010).

### *Valg af ledelsesteori*

Afhandlingens andet arbejdsspørgsmål har fokus på **hvad tillidsbaseret ledelse er i offentlige organisationer**. Dette arbejdsspørgsmål kalder altså på en afgrænsning af ledelse, tillidsbaseret ledelse samt teori, som kan belyse lederskab i den særlige kontekst, som offentlige organisationer er. I det foregående afsnit om styring, er der et langt stykke af vejen tegnet et billede af den særlige kontekst, som ledere i offentlige organisationer navigerer i. Styringsteorien bidrager på den måde med en baggrund for de idéstrømme, der har formet betingelserne for offentlig ledelse.

En ambition har dog også været at skabe et overblik over mere generelle idéstrømme i ledelse, som afsæt for at placere og definere tillidsbaseret ledelse. Litteratursøgningen har her haft en bredere karakter, hvor der primært er trukket på almen ledelsesteori, som bidrager med en historisk forståelse af, hvordan ledelsesbegrebet har udviklet sig. Her trækker jeg især på anglesaksiske kapaciteter som Bass, Parry & Bryman, Northouse, Van Wart og Bolden, som tilbyder et ”helikopterblik” på de centrale idéstrømme, der har formet synet på ledelse igennem tiden. Jeg har især fundet inspiration i Boldens tre perspektiver på ledelse som person, relation og proces, som jeg

også har valgt at bruge som ramme for den del af teorien, der specifikt fokuserer på tillidsbaseret ledelse.

Tillidsbaseret ledelse er ikke et entydigt eller veldefineret fænomen, som kan knyttes entydigt til én ledelsesstrøm. I den historiske gennemgang af den mere almene ledelsesteori bliver det f.eks. tydeligt, at tillid er et mere eller mindre centralt begreb i hovedparten af ledelsesteoriene, men med forskellig vægt og vinkler. Der argumenteres dog for at distributiv og delt ledelsesteori få en særlig tyngde i forståelsen af tillidsbaseret ledelse.

Min forståelse af tillidsbaseret ledelse bygger direkte videre på de centrale pointer, som tidligere er etableret i mit valg af tillidsteori. Derfor har den teoretiske inspiration fortsat rødder i Luhmanns tillidsforståelse, hvilket indebærer to vigtige afgrænsninger. Luhmann betragter tillid som en funktion og ikke som en almengyldig værdi. Det betyder, at ledelsesteorier som har ledelsesmæssig tillid som en universel norm, opererer på en tillidsforståelse, som jeg har afgrænset mig fra. Luhmann betragter samtidig tillid og kontrol som komplementære fænomener, som ikke kan betragtes som modsætninger. Det betyder, at ledelsesteorier som definerer tillid som en modsætning til kontrol er fravalgt, da tillidsforståelsen her adskiller sig markant fra den tillidsforståelse, jeg læner mig op ad.

Derfor har jeg i litteraturvalg omkring tillidsbaseret ledelse valgt at kombinere to forskellige teoribidrag, som jeg mener supplerer hinanden godt. Dels trækkes på den tidligere nævnte gruppe af danske tillidsforskere, som netop kobler tillid og ledelse og endda i en dansk (og ofte også offentlig) kontekst (Bordum & Wenneberg, 2001; Kampmann & Thygesen, 2013; Thygesen, Vallentin, & Raffnsøe, 2008). Der er dog kun lavet meget begrænset empirisk, baseret forskning, som belyser tillidsbaseret ledelse i en offentlig, dansk kontekst. Derfor har jeg valgt at trække på en række internationale, empirisk baserede forskningsresultater, som fra forskellige vinkler belyser sammenhængen imellem tillid og ledelse (Carnevale & Wechsler, 1992; den Hartog, 2003; Dirks & Ferrin, 2002; Frost & Moussavi, 2011; Nooteboom & Six, 2003; Nyhan, 2000; Six, 2003a; Whitener, Brodt, Korsgaard, & Werner, 1998).

En sådan kombinatorisk tilgang kan godt kritiseres for at være eklektisk og fragmentarisk. Ved at fastholde de to centrale selektionskriterier, som knytter sig til Luhmanns tillidsforståelse, vil jeg dog argumentere for, at kombinationen af teori supplerer hinanden konstruktivt.

### *Valg af implementeringsteori*

Det tredje arbejdsspørgsmål fokuserer på de *potentielle barrierer*, der kan opstå i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Afsættet for denne analyse har været en række, tværgående, induktive mønstre, som pegede på vigtigheden af en række barrierer. Som et led i min abduktive forskningsstrategi, har jeg inspireret af empirien, valgt at gå tilbage til teorien for at afsøge potentielle teoretiske bidrag, som kunne belyse de empiriske fænomener. Jeg har derfor valgt at supplere med en litteratursøgning med afsæt i implementeringsteori.

Det er ikke lykkedes mig at finde forskning, som specifik belyser barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse. Ikke desto mindre findes der omfattende forskning, som på et mere

generelt niveau belyser de udfordringer, der kan opstå i implementeringsprocesser (Nielsen & Winter, 2008; Pressman & Wildavsky, 1984; Sabatier & Mazmanian, 1980; Sabatier, 1986). Selvom denne forskning altså ikke har sit fokus på implementering af tillidsbaseret styring og ledelse, anser jeg det dog for plausibelt, at der meget vel kan være mere generelle udfordringer, som også er relevante for mit særlige fokus.

I min afgrænsning af teori har et centralt kriterium været teori, som fokuserer på implementering i offentlige organisationer. Dette kriterium er vurderet særligt vigtigt i dette arbejdsspørgsmål, da de særlige strukturer, beslutningsprocesser og politiske vilkår, der er baggrunden for implementering, adskiller sig på en række områder for private og offentlige organisationer. Jeg har i særdeleshed fundet inspiration i Winter og Nielsens arbejde, som jeg har vurderet som særligt relevant, fordi fokus i deres forskning er på implementering i offentlige organisationer i en dansk kontekst.

Derudover har jeg kort inddraget teori omkring stiafhængighed, som i højere grad har sine rødder i institutionel teori. Her er fokus i mindre grad på implementeringens aktører, men i højere grad på hvordan institutionelle spor kan blive barrierer for implementering. Det kan diskuteres om en sådan kombinatorisk tilgang kan forsvares. Jeg har dog valgt at supplere med denne delteori, som et modspil til en stærk induktiv kode, der netop peger på vanen som barriere for implementering. Jeg vil derfor argumentere for, at kombinationen kan ses som udtryk for det særlige samspil imellem teori og empiri, som efterstræbes i en abduktiv forskningsstrategi.

Fokus i min litteratursøgning i implementeringsteorien har været på barrierer, og det betyder, at jeg trækker på både top-down-teori, botten-up-teori og den integrerende implementeringsmodel. Der er markante forskelle på holdninger til f.eks. succeskriterier for implementering i top-down og botten-up perspektivet, som jeg primært forholder mig observerende til. En kritik kan altså med andre ord være, om man meningsfuldt kan ”plukke” sig til en så kombinatorisk forståelse af barrierer for implementering, som jeg gør på tværs af teorierne. Jeg vil dog argumentere for, at det faktisk er en interessant pointe, at flere af barriererne kan belyses både top-down og botten-up, og at det at kombinere begge perspektiver kan bidrage til en mere nuanceret forståelse.

### *Valg af rolleteori*

Det fjerde arbejdsspørgsmål fokuserer på de *rolleforandringer*, som kan opstå i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

Udgangspunktet for fokuset på roller udspringer af konklusionen på de to første arbejdsspørgsmål, som viser, at tillidsbaseret styring og ledelse i særlig grad er kendetegnet ved at være en distribueret proces. Med andre ord handler tillidsbaseret styring og ledelse om at styrke selvstyring og selvledelse i den offentlige organisation. Det betyder, at ledelse bliver en proces, som stadig involverer formelle ledere, men som også distribueres til aktører uden formel ledelsesmagt i organisationen. Jeg har derfor fundet det relevant at undersøge, hvordan denne distribution af ledelse påvirker både formelle og uformelle ledelsesroller i organisationen.

Da kontekstuelle forhold har stor betydning for roller, har jeg i min litteratursøgning fokuseret snævert på roller i danske, offentlige organisationer. Derfor læner jeg mig primært op af

forvaltningsnær rolleteori og forskere som f.eks. Jæger, Sørensen, Sehested og Jensen (Jensen, 2003; Jensen & Sørensen, 2003; Jæger, 2003; Sehested, 2003). Derudover har det været nødvendigt at skelne imellem roller i vertikale relationer, da fokus jo fortsat er på styring og ledelse. Det betyder f.eks. at litteratur om roller imellem ligestillede aktører er fravalgt. F.eks. kan en politiker have en rolle ift. sine politiske kolleger, til pressen og til borgerne. I forhold til min problemstilling er sådanne roller dog mindre interessante, da jeg er optaget af udviklingen i den vertikale, interne relation i organisationen.

På baggrund af empirien har jeg valgt at fokusere på tre aktører med formelle ledelsesroller og to aktører med uformelle ledelsesroller, som påvirkes af implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Det drejer sig om de politiske, administrative og fagprofessionelle ledelsesaktører samt medarbejdere og medarbejderrepræsentanter. Som en platform for rolleanalysen har jeg lavet en litteratursøgning, som dels har ridset centrale, historiske udviklingstræk for aktørerne op, og som samtidig har udgjort grundlaget for en konceptualisering af roller.

Jeg har valgt at abonnere på Eva Sørensen rollebegreb ”metaguvernør”, som et centralt omdrejningspunkt i min analyse af formelle ledelsesroller (Sørensen, 2006; Sørensen, 2003). Metaguvernørbegrebet udspringer af governance-teorien, som har et særligt fokus på styring af løst koblede netværk og inddragelse af aktører udenfor den formelle, offentlige organisation som f.eks. brugere, borgere og private organisationer. Da mit fokus udelukkende er på den interne styring af offentlige organisationer, betyder det, at jeg anvender dimensionerne i metaguvernørrollen i forhold til en intern styringsvinkel. Med andre ord fortolkes dimensionerne i rollen i forhold til den interne, organisatoriske arena i ”skyggen” af hierarkiet.

Mens jeg primært trækker på Sørensen i min beskrivelse af den politiske rolleudvikling, har jeg i den administrative lederrolle fundet mest hjælp hos Grønnegaard Christensen og Lindgaard og Rasmussen (Grønnegård Christensen, Munk Christiansen, & Ibsen, 2011; Lindegaard & Rasmussen, 2006). Poulsen har bidraget med nogle spændende forskningsbidrag, som fokuserer på embedsmandsroller (Poulsen, 2003). Fokus er dog her på den interne rolleforandring i administrationen og er ikke rettet imod den vertikale ledelsesrelation, hvilket er argumentet for at fravælge denne teori.

I forhold til den fagprofessionelle lederrolle trækker jeg primært på Sehested, som bidrager med et indblik i, hvordan frontlinjeledelse har udviklet sig i en dansk, offentlig kontekst. Samtidig omsætter Sehested også metaguvernørbegrebet til fagprofessionel ledelse, hvilket har bidraget til min operationalisering (Sehested, 2003).

I den litteratursøgningen jeg har lavet for at beskrive medarbejderrepræsentantens kontekst og rolleudvikling, er jeg stødt på relativt begrænset litteratur om dette emne i en dansk kontekst. Centrale bidragsydere er dog Navrbjerg, Larsen, Jensen og Lubanski. De har bl.a. gennemført to store kvantitative undersøgelser med ca. 10 års mellemrum, som bl.a. belyser udviklingen i tillidsrepræsentantens vilkår, relationer og roller (Larsen, Navrbjerg, & Johansen, 2010; Lubanski, Jensen, & Navrbjerg, 1999; Navrbjerg, Jensen, & Lubanski, 1998; Navrbjerg, Larsen, & Johansen, 2010; Navrbjerg & Larsen, 2011). Begge disse undersøgelser er forskningsbaserede undersøgelser,

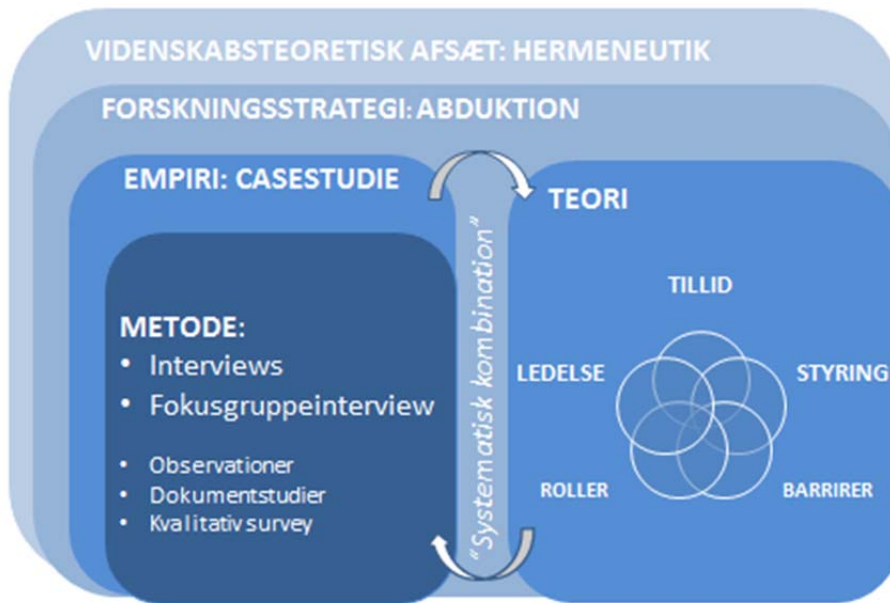
som er bestilt af LO og er rettet mod praksisfeltet. I forhold til MED-repræsentanten er der ligeledes meget lidt forskningsbaseret litteratur at trække på. Dog bidrager Jensen med et spændende komparativt studie af brugen af MED-organisationen i private og offentlige organisationer, som også er medtaget i valget af teori, selvom det i mindre grad fokuserer på MED-repræsentantens rolle. Siden afslutningen af min litteratursøgning har Nanna Wesley Hansen udgivet en bog om kollektivt samarbejde på den kommunale arbejdsplads, som også kunne have været relevant at inddrage, hvis søgeprocessen skulle fortsættes (Hansen, 2015).

Den sidste aktør som litteratursøgningen har været rettet mod, er de medarbejdere, som står i mødet med borgere og brugere, dvs. frontlinjemedarbejderne. Her trækker jeg især på Lipskys teori om frontlinjemedarbejdere samt på Bøegh Andersen og Holm Pedersens bidrag som belyser, hvordan synet på medarbejdermotivation har formet sig i den offentlige sektor. Derudover bruges Dalsgaard og Hansen til at tegne den historiske baggrund for udviklingen af de fagprofessionelle som gruppe (Dalsgaard, 2013; S. J. Hansen, 2014).

### **2.5. Visuel oversigt over forskningsdesign**

Samlet set er der altså tale om et forskningsdesign, som tager afsæt i en hermeneutisk tilgang og et konstruktivistisk fokus, som er optaget af at forstå den måde aktørerne tilskriver mening til implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Det involverer også en forskningsproces, hvor forståelsen er i bevægelse og formes både af forsker og aktører i feltet. I forlængelse heraf er der valgt en abduktiv forskningsstrategi, som især får betydning for samspillet mellem teori og empiri, som gives stort rum til at ”krydsbestøve” hinanden i flere omgang. Det betyder også, at både empiriindsamling og teoriafsøgning- og valg har udviklet sig i takt med forskningsprocessen. Med afsæt i hermeneutikkens begreber kan man sige, at der er tilstræbt en forskningsproces, hvor empiriens og teoriens forståelseshorisonter har kunnet ”sammensmelte”.

Empirisk er casestudiet valgt som afsæt, og konkret bruges primært kvalitative interviews som datakilde og sekundært dokumentstudier, observationer og en kvalitativ spørgeskemaundersøgelse til at belyse de indlejrede cases. Metodeovervejelser belyses i kapitel 6. Teorien er afsøgt og valgt i et tæt samspil med empirien, men er endt med at koncentrere sig omkring fem centrale områder, nemlig tillid, styring, ledelse samt roller og barrierer. Samspillet imellem empiri og teori kan bedst betegnes som en ikke-lineær forskningsproces, hvor empiri og teori behandles som interagerende størrelser, der i samspil skaber en udvidet forståelse af fænomenet. En sådan proces kan også kaldes ”systematisk kombination” (Dubois & Gadde, 2002, p. 555).



Figur 2:4 Illustration af forskningsdesign

## 2.6. Forskningsdesignets styrker og svagheder

Et abduktivt forskningsdesign, som bygger på casestudier, har især sin styrke i at opdage og beskrive mønstre og hypoteser. Det løbende samspil imellem teori og empiri er særligt velegnet til eksplorativ forskning, som er rettet mod at udvikle en forståelse af fænomener, som endnu ikke har været genstand for forskning. I den forstand vil jeg argumentere for, at forskningsdesignet er solidt, fordi det er designet til netop at understøtte et eksplorativt studie.

Forskningsdesignet kan derimod kritiseres for ikke at være særlig velegnet til at sige noget om udbredelsen af de fænomener, der undersøges, ligesom resultater af casestudier ikke er anvendelige til statistiske generaliseringer. Et kvalitativt, eksplorativt forskningsdesign er altså langt mindre velegnet til at sige noget om fænomenernes udbredelse og omfang eller om kausale sammenhænge imellem tillidsbaseret styring og ledelse og effekterne af disse.

Et særligt opmærksomhedspunkt er også, at empirien (næsten) udelukkende bygger på positive cases, hvor ambitionen om at skabe mere tillid er under implementering. Det kan kritiseres for, at valget om tillidsbaseret styring og ledelse, ikke gøres til genstand for ”live-studier” i forskningsprojektet. Havde forskningsprojektet inddraget empiri fra arbejdspladser i opstartsfasen, kunne det sandsynligvis have bidraget med yderligere vinkler på de barrierer og rolleforandringer, der kan opstå i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

En særlig styrke i forskningsdesignet er, at der dels trækkes på en ganske omfattende mængde interviews, som samtidig trianguleres med observationer, dokumentstudier samt en kvalitativ

spørgeskemaundersøgelse. Derudover inddrages både en række cases med stor bredde samt en mindre gruppe dybdegående cases. Det betyder, at de mønstre der identificeres i afhandlingen i stort omfang trækker på forskellige typer af cases og datakilder, som tilsammen bidrager til at øge resultaternes validitet. I dataindsamlingen er der også prioriteret en relativ stor bredde i forhold til forvaltningsområde, ligesom især de kvalitative interviews dækker en lang række centrale aktører i organisationen. Det har altså gjort det muligt at afdække oplevelser knyttet til arbejdet med tillid set fra mange forskellige positioner i organisationen. Man kan også argumentere for, at dette bidrager til forskningsdesignets styrke.

## DEL II: TEORI

I denne del af afhandlingen udfoldes den teori, som bruges som afsæt for analyserne i del IV.

**I kapitel 3** er fokus på tillidsbegrebet som et fundament for den teoretiske vinkling af tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer. Med afsæt i Luhmanns tillidsbegreb belyses først, hvad tillid er, og hvordan forskellige former for tillid bliver relevante ift. opbygningen af tillid i vertikale styrings- og ledelsesrelationer. Dernæst stilles skarpt på, hvordan tillid opbygges og nedbrydes, samt på forholdet imellem tillid og mistillid.

Dernæst sættes forståelsen af tillid i samspil med styringsteori. Først sættes tillidsbaseret styring ind i en styringsparadigmatisk sammenhæng, hvor tillid som styringsmekanisme knyttes særligt til New Public Governance-paradigmet. Dernæst stilles skarpt på ”styringens yderside” og de styringsgreb, som kan tages i anvendelse til at reducere eller øge den underordnedes autonomi. I den forbindelse uddybes forholdet imellem tillid og kontrol yderligere som størrelser, der under de rette betingelser kan komplementere hinanden. Kontekstens betydning i designet af tillidsbaseret styring bliver også belyst, ligesom der stilles skarpt på ”styringens inderside” og de faktorer, som får betydning for oplevelsen af styring, som f.eks. graden af inddragelse og nærheden i styringsrelationen. Den valgte teori bliver udgangspunkt for analysen af tillidsbaseret styring i kapitel 7.

Efterfølgende sættes tillid og ledelse i samspil. Tillidsbaseret ledelse placeres i en ledelsesparadigmatisk sammenhæng, hvor tillidsbaseret ledelse i særlig grad knyttes til en distributiv eller delt forståelse af ledelse. En central pointe bliver, at tillid som begreb berøres i stort set alle ledelsesteorier, men kan knyttes til tre forskellige perspektiver på ledelse: Lederen som person, ledelse som en relation og ledelse som en distribueret proces. I forståelsen af tillidsbaseret ledelse bliver især den sidste forståelse af ledelse som en distribueret proces afgørende, uden at de øvrige lag af den grund forsvinder. Denne teoretiske ramme bliver afsættet for analysen af tillidsbaseret ledelse i kapitel 8.

**I kapitel 4** rettes fokus mod implementeringsteori som afsæt for at forstå barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Kapitlet afsluttes med en gennemgang af centrale idéstrømme indenfor implementeringsteorien og udleder fem centrale barrierer for implementering: Strukturelle, ressourcemæssige, kommunikative og kompetencemæssige samt habituelle barrierer. Disse fem barrierer bliver udgangspunktet for analysen af barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse i kapitel 9.

**I kapitel 5** rettes blikket mod rolleforandringer i den offentlige organisation i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Afsættet bliver den distributive forståelse af tillidsbaseret ledelse, som kalder på belysning af rolleforandringer hos en række aktører. I kapitlet afgrænses forståelsen af en rolle og rolleudvikling kort, hvorefter der zoomes ind på teori og eksisterende forskning om rolleudvikling blandt fem centrale aktører i den offentlige organisation: Den politiske, administrative og fagprofessionelle ledelse samt medarbejdere og medarbejderrepræsentanter (tillidsrepræsentanter og MED-repræsentanter). Rolleforandringerne i implementeringen af



tillidsbaseret styring og ledelse placeres i en historisk, paradigmatisk kontekst. For de formelle ledelsesaktører bliver rollen som ”metaguvernør” særlig vigtig, mens rollen som ”medleder” bliver afgørende for medarbejdere og medarbejderrepræsentanter.

### 3. Teori: Tillid, styring og ledelse

*I dette kapitel udfoldes teorien om tillid, styring og ledelse som afsæt for analyserne af tillidsbaseret styring og ledelse. Først udfoldes tillid som fænomen, hvorefter snitfladen mellem styring og ledelse diskuteres og afgrænses. Herefter udfoldes styringsteorien, som afsæt for forståelsen af tillidsbaseret styring. Afslutningsvist stilles skarpt på ledelsesteori, med særligt fokus på tillidsbaseret ledelse.*

#### 3.1. Tillid

I dette afsnit rettes fokus indledningsvist på fænomenet tillid, måden det opbygges på, den værdi tillid skaber og forholdet mellem tillid og mistillid.

##### 3.1.1. Hvad er tillid?

Selvom tillid er behandlet fra mange forskellige akademiske perspektiver, er der en række fælles træk i forståelsen af fænomenet, som der er udbredt enighed omkring. Det drejer sig blandt andet om den stærke kobling imellem tillid og risiko.

Tillid kan defineres som positive<sup>1</sup> forventninger til den andens intention og handlinger. Når der er tillid, tør man gøre sig sårbar for den anden i en positiv forventning om, at den anden i ord og handling passer på ens interesser. En vigtig pointe er dog, at der aldrig følger fuld sikkerhed med tillid, og derfor knyttes tillid på tværs af teoretikere og forskere til risiko (Bijlsma & Koopman, 2003; Das & Teng, 2001; Gambetta, 1988; Luhmann, 1999; Mishra & Mishra, 2013; Möllering, Bachmann, & Lee, 2004; Nyhan, 2000; Rousseau & Sitkin, 1998; Schoorman, Mayer, & Davis, 2007; Thygesen et al., 2008; Thyssen, 2001)

Risiko er oplevelsen af, hvor sandsynligt det er at blive udsat for et potentielt tab. Tillid er kun relevant der, hvor der er usikkerhed, og hvor en eller anden grad af risiko er på banen. For hvis man med fuldstændig sikkerhed ved, hvad der sker, og der ikke er nogen risiko eller noget på spil, så er der faktisk ikke brug for tillid (Rousseau & Sitkin, 1998).

Tillid og risiko skaber på den måde betingelser for hinanden. Risiko skaber en mulighed for at afprøve og opbygge tillid, og tillid muliggør, at man tør tage en risiko (Das & Teng, 2001, 2004; Luhmann, 1999, p. 59; Rousseau & Sitkin, 1998). Derfor definerer Luhmann også tillid som **”en risikofyldt forudydelse”**. Når tillid betragtes som en forudydelse, er det fordi, tid spiller en central rolle i opbygningen af tillid. Når tilliden gives, er det endnu ikke til at vide, om tilliden reelt vil blive mødt af den anden. Det er først i tilbageblikket, man kan afgøre, om tilliden blev honoreret eller brudt (Luhmann, 1999, p. 60). Derfor vil beslutningen om at vise tillid altid indebære en afvejning af de fordele, tilliden vil kunne skabe, sammenholdt med den risiko for tab eller de skader, der følger med et tillidsbrud. Kampmann og Thygesen definerer i forlængelse heraf tillid

<sup>1</sup> Man kan diskutere, om tillid både kan rette sig mod positiv og negativ adfærd. Er det f.eks. tillid, når jeg bekræftes i, at min kollega (igen) kommer for sent til mødet, selvom jeg ikke betragter det som positiv adfærd? Jeg vælger dog at læne mig op ad Thyssen, som argumenterer for at afgrænse forståelsen af tillid til adfærd som billiges for ikke at sætte gang i endeløse refleksive sløjfer om at nære tillid til mistillid (Thyssen, 2005, p. 264).

som ”*en besluttet risiko mod forventet modværdi*” (Kampmann & Thygesen, 2013, p. 42). Her understreges at tillid indebærer en beslutning. Det betyder ikke, at tillid altid indebærer en rationel overvejelse, for tillid kan også gives rutinemæssigt, når forventningerne er næsten sikre. Ikke desto mindre er tillid en aktiv, *besluttet* risikofyldt forudydelse og ikke blot et håb. Forskellen på tillid og håb tydeliggøres bl.a. af Vallentin, som betragter det som håb, hvis ikke man har overvejet andre handlemuligheder. Tillid er derimod udtryk for, at man vælger at handle på én måde frem for en anden på trods af en risiko for at blive skuffet (Luhmann, 1999; Thygesen et al., 2008; Vallentin, 2001, p. 118).

Luhmann argumenterer for, at samfundet udvikler sig i en retning, hvor kompleksiteten vokser, og man ikke længere har samme konkrete fortrolighed med verden. Hvor man i mere enkle samfund ville kunne basere sin tillid på sine egne direkte erfaringer, udvikler der sig nu et behov for at etablere tillid til systemer, som man ikke på det personlige plan har erfaring med (Luhmann, 1999, p. 55). I flere og flere situationer er man nødt til at forholde sig til, om man kan have tillid til systemer som f.eks. organisationer, uden nødvendigvis at have en personlig kontakt til dem.

Man kan sige, at der er udviklet et behov for tillid, som ikke kun er konkret, men også abstrakt fordi tilliden ikke baserer sig på egne nære erfaringer. Det betyder ikke, at *konkret tillid* ikke har en vigtig funktion mere, men at behovet for *abstrakt tillid* vokser.

En lignende skelnen ses hos Giddens<sup>2</sup>, som bruger begreberne *ansigt-til ansigt forpligtelser* og *ansigtsløse forpligtelser*. Ansigt-til-ansigt forpligtelser minder lidt om Luhmanns ”personlige tillid” og handler om tillidsrelationer, som skabes og udvikles i situationer med en samtilstedeværelse (Giddens, 1994, pp. 72–73). I nogle tilfælde må tilliden til abstrakte systemer skabes uden mulighed for at basere det på personlige erfaringer med individer eller organisationer. Giddens argumenterer dog for, at tilliden til abstrakte systemer ofte opbygges gennem mødet med personer, som er en del af organisationen. En borgers tillid til sygehussystemet vil f.eks. kunne påvirkes markant af mødet med en læge, som vedkommende kommer i kontakt med under et indlæggelsesforløb. Sådanne møder kalder Giddens for *adgangsporte* til abstrakte systemer og mener, at de er vigtige udgangspunkter for at forstå udviklingen af tillid i organisationer. Selv om alle principielt ved, at tilliden gælder systemet og ikke den konkrete person, som repræsenterer det, så minder adgangsportene om, at det på godt og ondt er mennesker som driver systemet (Giddens, 1994, p. 77). Derfor bliver afgangsportene sårbare punkter, hvor det er muligt at opbygge eller opretholde tillid.

Wenneberg argumenterer i den sammenhæng for, at tilliden til organisationen og dets medarbejdere smitter af på hinanden. Hvis man er ansat i en velrenommeret virksomhed fremstår man som

---

<sup>2</sup> Anthony Giddens er ligesom Luhmann optaget af tillidens betydning i det moderne samfund. Der findes en del ligheder i deres tilgang til tillidsbegrebet, men Giddens argumenterer selv for at han på en række områder har en anden forståelse af tillid end Luhmann (Giddens, 1994, p. 35). Bl.a. lægger han op til en forståelse af tillid som i højere grad baserer sig på vilkårlighed end en forholder sig til risiko, ligesom han åbner op for, at tillid ikke behøver at være en beslutning. Min vurdering er dog at Giddens bidrag i form af begrebet ”adgangsport” ikke på nogen radikal måde bryder med Luhmanns systemteori, men i stedet kan nuancere forståelse af, hvordan tillid opbygges i en organisatorisk kontekst. Giddens afhængighed af Luhmanns tillidsanalyse vurderes også til at være relativ omfattende af Niels Mortensen (Luhmann, 1999, p. 9).

medarbejder mere respekteret. Omvendt kan en tillidsvækkende medarbejder være med til at påvirke respekten for den samlede virksomhed (Vallentin, 2001, p. 91).

Adgangsporte skaber forbindelse mellem enkeltpersoner og repræsentanter for abstrakte systemer. Men tillidsmekanismerne gælder også for de mennesker der befinder sig indenfor det abstrakte system. Ansigt-til-ansigt forpligtelser kan være en vigtig måde at forankre engagementet og tilliden til det abstrakte system, som man er med til at vedligeholde (Giddens, 1994, p. 78). I den sammenhæng kan man argumentere for, at f.eks. lederen udgør en adgangsport til det abstrakte system, som en stor, moderne organisation vil udgøre for en almindelig medarbejder. Dette understøttes også af Newton og Zmerli, som argumenterer for, at specifik tillid udgør grundlaget for opbygningen af social og politisk tillid (Newton & Zmerli, 2011, p. 25).

Luhmann understreger, at vores samfund udvikler sig med sådan en hastighed og kompleksitet, at der i stigende grad bliver brug for abstrakt tillid for at kunne handle. Dette spring i skabelsen af tillid sker ifølge Luhmann gennem en øget refleksivitet og bevidsthed om tillidens funktion og forudsætninger. Her introducerer Luhmann en interessant skelnen imellem spontan og gennemskuende tillid.

**Spontan tillid** er kendetegnet ved, at den gives uden særlige overvejelser om tillidens funktion, mens **gennemskuende tillid** indeholder større refleksion over alternative handlemuligheder (Luhmann, 1999, p. 121). Når tilliden beskrives som gennemskuende, skal det ikke forstås som en tillid, der er mere retfærdiggjort, vidensbaseret eller velbegrundet. Hvis viden på den måde kunne reducere risikoen ved beslutningen, kunne man argumentere for, at tillid slet ikke var nødvendig. Den gennemskuende tillid handler altså ikke om, at man ”gennemskuer” den part, man viser tillid, men om at man har ”gennemskuet” tillid som mekanisme<sup>3</sup> (Luhmann, 1999, pp. 120–122). På den måde øger gennemskuende tillid forståelsen af de fordele og ulemper, der er forbundet med at vise tillid, ligesom den involverer større bevidsthed om det ansvar, man selv må bære, når man indgår i tillidsrelationer.

Den helt store fordel ved denne øgede refleksivitet er, at den gør tillid mindre sårbar, fordi forståelsen af tillidens funktion forudsiger tillidsvigt som en kalkuleret risiko. Et svigt i den mere spontane tillid giver ikke blot anledning til en revurdering af beslutningen, men vil også kunne give anledning til følelse af svigt. Et svigt i den personlige tillid betyder ikke bare en revurdering af en beslutning, men ofte også en revurdering af en relation. Gennemskuende tillid er derimod mere robust, fordi man her er forberedt på skuffelser og tillidsbrud og har reflekteret over, hvordan disse kan håndteres. Det betyder, at chancen for at fortsætte interaktionen øges, og det kan være byggestenen for større og mere komplekse socialsystemer (Luhmann, 1999, p. 120).

Gennemskuende tillid har som nævnt mange fordele, men også betydelige ulemper i forhold til den spontane tillid. Den øgede bevidsthed om andre handlemuligheder kræver større overvejelse og omtanke hos den tillidshavende. Når jeg viser min medarbejder tillid i fuld bevidsthed om risikoen

---

<sup>3</sup> Her kan man drage en parallel til Luhmanns senere begreb ”2. ordens iagttagelse”, som på lignende vis beskriver et systems iagttagelse af egen iagttagelse (Kneer & Nassehi, 1997, p. 105).

og det ansvar, jeg selv har for at træffe dét valg blandt flere, er det mere belastende, end hvis jeg spontant og ureflekteret ”bare” har tillid. Selvom der er fordele ved den gennemskuende tillid, belaster den i højere grad systemet med kompleksitet og er derfor psykologisk set vanskeligere at håndtere. Derfor vil udbredelse af gennemskuende tillid også være krævende og ifølge Luhmann være afhængig af en stabilisering og øget gennemsigthed i de omgivende systemer (Luhmann, 1999, p. 121).

### 3.1.2. Værdien af tillid

Merværdien ved tillid er, ifølge Luhmann, evnen til at kunne handle, selvom man ikke har fuld viden. Det gør det nemmere at navigere i verden, når den opfører sig nogenlunde, som vi forventer. På den måde gør tillid verden mindre kaotisk og reducerer de potentielt uendelige antal handlemuligheder til en mere overskuelig mængde. Sagt på en anden måde kan man handle med tillid, selvom man ikke har fuld kontrol over situationen (Vallentin, 2001, p. 29). Derfor muliggør tillid nye og mere komplekse handlemuligheder, som styrker systemets overlevelsessevne.

Selvom der er forskelle på graden af effekterne, peges der gennemgående på flere positive effekter, som knytter sig til høj organisatorisk tillid (den Hartog, 2003; Dirks & Ferrin, 2002). Flere empiriske studier peger på, at høj tillid i ledelsesrelationen har positiv betydning for medarbejderens *engagement, organisatoriske loyalitet og tilfredshed med jobbet* (Condrey, 1995; Costa, 2003; Dirks & Ferrin, 2002; Nyhan, 1999, 2000; Tan & Tan, 2000). Andre studier konkluderer, at tillid imellem over- og underordnet har positive, helbredsmæssige effekter for medarbejdere, ligesom tillid kan udgøre en buffer mod stress og udbrændthed i perioder med høje krav (Harvey, 2003; Oksanen, Kouvonen, & Kivimäki, 2008).

Tillid knyttes af flere forskere til minimering af transaktionsomkostninger (Covey & Merrill, 2012; Thygesen et al., 2008). En række forskningsresultater peger også på, at tillid i ledelsesrelationen har en positiv indvirkning på *jobpræstationer og produktivitet* (Brown, McHardy, & Taylor, 2015; Costa, 2003; Dirks & Ferrin, 2002; Gould-Williams, 2003; McEvily & Zaheer, 2006; Nyhan, 2000; Spreitzer & Mishra, 1999; Thygesen et al., 2008; Zaheer et al., 1998). F.eks. peger Brown, McHardy & Taylors forskning på, at tillid hænger positivt sammen med medarbejderpræstation, produktivitet og kvalitet:

*Our empirical findings support a positive relationship between three measures of workplace performance (financial performance, labour productivity and product or service quality) and employee trust* (Brown et al., 2015).

Det forklares især med, at når der hersker tillid imellem overordnet og underordnet, behøver de ikke bruge ressourcer på at kontrollere og overvåge hinanden, ligesom tilliden muliggør fleksible løsninger, som får højere kvalitet, fordi de kan tilpasses konteksten.

Tillid betragtes af flere forskere som befordrende for *samarbejde* og *innovation* i organisationer. Tillid gør det muligt at udforske og udvikle mere innovative løsninger, fordi tillid åbner op for mere komplekse handlemuligheder (Costa, Roe, & Taillieu, 2001; Gambetta, 1988; Osborne, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011, pp. 192–195).

Derfor argumenterer flere for, at styreformer som i højere grad baseres på tillid understøtter den innovation, som er afgørende for at tilpasse sig en omverden i hurtig bevægelse. Empirisk understøttes dette af en række studier, som fastslår, at tillid er en central drivkraft for innovation (C. Clegg & Unsworth, 2002; Dovey, 2009; Poole & Ven, 2004). Der er dog også studier, som nuancerer resultaterne ved at understrege, at nok er tillid vigtig, men at for meget (blind) tillid faktisk kan modarbejde innovation. Det kan ske, hvis tillid bliver blind i den forstand, at det bliver illegitimt at udfordre synspunkter eller løsninger, at det kan lægge en dæmper på innovation (R. Bachmann & Zaheer, 2013; Bidault & Castello, 2010).

### 3.1.3. Opbygning og nedbrydning af tillid

Opbygning af tillid er en gensidig proces imellem to parter, som begge skal træffe beslutning om, hvorvidt tilliden vil accepteres og returneres. Særligt for vertikale relationer er, at magt ikke virker på tillid. Med andre ord kan man ikke beordre nogen til at have tillid, men kun invitere til at opbygge en tillidsrelation. Den, der har magt, kan kræve en bestemt handling, men tillid kan ikke fremtvinges eller forlanges. Det har betydning i vertikale relationer, hvor magtforholdet er asymmetrisk, fordi man ikke med magt kan forlange tillid, men kun forsøge at starte en tillidsrelation ved selv at fremstå tillidsværdig (Luhmann, 1999; Thygesen et al., 2008).

Det starter med at den tillidshavende beslutter at tage et første skridt og vise den anden tillid (Luhmann, 1999, p. 21). Næste skridt er, at den der bliver vist tillid beslutter, om tilliden skal gribes og returneres. Opbygning og vedligeholdelse af tillidsrelationen kræver derfor indsats fra begge parter. Rækkefølgen er dog vigtig: Tillidsgiveren, som jo er afhængig af den anden, er nødt til at initiere processen (Luhmann, 1999, p. 87). I en organisation vil man altså kunne argumentere for, at lederen skal tage initiativ til tillidsskabelsen.

For at opbygge tillid må der findes en anledning til at vise tillid, hvor man er afhængig af den andens handlinger og adfærd (Luhmann, 1999, p. 88). Anledningen afgrænser opbygningen af tillid til et bestemt område, som samtidig er med til at begrænse risikoen ved den viste tillid.

Tillidsdannelsen kommer normalt i sving i flere omgange, hvor indsatsen og risikoen hæves i processen. Først når tilliden mødes, kan forholdet begynde at tåle større tillidsgaver og også en langfristet uligevægt, hvor tilliden ikke straks skal mødes med en modydelse. Jo større tillid, des længere tid kan man tåle at ”skylde” hinanden modydelse. På den måde bindes parterne sammen i en gensidig forpligtelse over tid, som gør det muligt at opbygge et længerevarende samarbejde (Thygesen et al., 2008, p. 98). Det siger dog sig selv, at ventetiden også kan trækkes for langt, og mistanken om, at der lukreres på andres gavmildhed, kan opstå (Thygesen et al., 2008, p. 101). Timingen i tillidsopbygningen er på den måde afgørende. Derfor opbygges tillidsrelationer også typisk gennem små skridt, mens frirummet udvides gradvist i takt med, at den anden indfrier tilliden (Luhmann, 1999; Thyssen, 2005).

For Luhmann er fortrolighed en vigtig forudsætning for beslutningen om tillid. Hvor fortrolighed er rettet mod fortiden, er tillid rettet mod fremtiden (Luhmann, 1999, p. 53). På den måde vil tillid altid være baseret på en eller anden form for fortrolighed, som generaliseres og ”overdrives” i

beslutningen om tillid (Luhmann, 1999, p. 62). Beslutningen om tillid tager altså afsæt i vores forudgående viden og erfaring, uden at det af den grund tager risikoen ud af tillid.

For Luhmann er *selvfremstilling* afgørende for, om man ydes tillid eller ej (Luhmann, 1999, pp. 82–83). Betingelserne for at få tillid er først og fremmest evnen til at indbygge andres forventninger i sin egen adfærd. Om man gives tillid handler altså om, hvorvidt man opfattes som tillidsværdig af den anden part. I den beslutning indgår en række forskellige overvejelser. Centralt i beslutningen er en vurdering af den anden parts *kompetence* og *villighed* til at leve op til den viste tillid. *Kan* og *vil* den anden part gennemføre de handlinger, det kræver at leve op til tilliden (Butler & Cantrell, 1994; den Hartog, 2003; Mishra & Mishra, 2013; Rousseau & Sitkin, 1998; Six, 2003a).

Derudover fremhæves integritet eller *konsistens* i adfærd også som en afgørende parameter. Det skal ikke forveksles med konformitet eller rigiditet, for forandring og udvikling kan godt fremstå konsistent, hvis der er en vis sammenhæng i selvfremstillingen af forandringen (Luhmann, 1999, pp. 112–113). Det er altså ikke konstante egenskaber i sig selv, der skaber tillid, men en vis forpligtelse til at undgå umotiverede brud på kontinuiteten i sin selvfremstilling (den Hartog, 2003; Korsgaard, 1995).

Beslutningen om tillid vil altid være bundet op på en bestemt kontekst. I vurderingen af den anden parts tillidsværdighed vil spørgsmålet om ”i forhold til hvad” og ”under hvilke omstændigheder” altid være en baggrund for beslutningen om at vise tillid. Man kan være tillidsværdig i forhold til én opgave, men ikke i forhold til en anden, ligesom omstændighederne kan gøre det sværere eller lettere at leve op til tilliden (Gabarro, 1978; Nooteboom & Six, 2003).

*There are limits to trust in every individual. No one can be trusted in all respects under all conditions. Thus the central issue in trust building is ‘how well do I know under which conditions I can trust him to do what’ rather than ‘the more I can trust him the better it is* (den Hartog, 2003).

Tillidsdannelse er altså kontekstuel og et valg, som involverer mange overvejelser for at vurdere risikoen for tillidsbrud. Som den Hartog understreger, er mere tillid ikke altid det rigtige svar. I stedet bør vurdering af den anden parts tillidsværdighed altid være grundlag for valget om tillid.

Luhmann betragter både mistillid og tillid som ”selvopfyldende profetier” med en forstærkelseeffekt. Når tilliden er etableret, vil man finde bekræftelse på tilliden i genstande og begivenheder, som udnævnes som beviser på tillidsrelationen. På samme måde vil en svigtet tillid få betydning for tolkningen af handlinger og adfærd (Luhmann, 1999, p. 131). Den samme handling kan altså udmærket tolkes meget forskelligt afhængig af det etablerede tillidsniveau. Denne pointe understøttes af Blomqvist, som argumenterer for, at udviklingen af tillidsrelationer er en selvforstærkende proces, hvor tillid skaber mere tillid, og mistillid skaber mere mistillid (Blomqvist, 1997, p. 283). Det betyder dog ikke, at der ikke kan være tilbageslag i tillid, eller at etableret tillid ikke kan slå om i mistillid. Tillid kan tage lang tid at oparbejde, men kan mistes på et øjeblik (Vallentin, 2001, p. 90). Samme syn har Mønsted, som ser tillid som en størrelse der opbygges i positive spiraler i små skridt, mens skuffede forventninger kan føre til meget abrupt tab af tillid (Vallentin, 2001, p. 95).

Tillid er altså skrøbelig i den forstand at den tager tid at opbygge og ikke er usårlig. Men den har altså ikke desto mindre den fordel, at allerede opbyggede tillidsrelationer udgør et stærkt grundlag for at skabe flere tillidsrelationer. En opadgående tillidsspiral smitter. Det er også det, der gør, at tillid af flere betragtes som en helt regulær konkurrencefordel. Den kan ikke blindt kopieres, men kræver vedholdende arbejde.

#### 3.1.4. Tillid og mistillid

Tillidens fordele er mange, men tillid indebærer også en indskrænkelse af frihed og risiko. Derfor er en vigtig pointe i Luhmanns tillidsteori, at tillid ikke kan stå alene. Selvom det i princippet er ønskværdigt at vise den anden tillid, så kan der være konkrete forhold, der gør, at det er for risikabelt. Det vil som tidligere nævnt typisk handle om, at den andens kompetence, villighed eller konsistens vurderes som utilstrækkelige ift. den opgave, der skal løses under de givne betingelser.

Luhmann argumenterer derfor for, at tillid kræver talrige hjælpemekanismer i form af mistillid og kontrol. Det betyder, at mistillid og kontrol ikke bare kan afskrives til fordel for tillid og frihed, men at der er brug for at se på dynamikken imellem de to poler. At tillid er ét blandt flere alternativer, understreges også af Thygesen og Sjöberg Kampmann, som i lighed med Luhmann understreger, at tillid ikke er et ubetinget gode. De problematiserer den til tider romantiserede forestilling om tillid, som en tilgang der altid har sin berettigelse og altid skaber bedre resultater (Kampmann & Thygesen, 2013, p. 60). Tillid uden en kritisk distance kan have store omkostninger og i stedet argumenteres for, at både tillid og mistillid i offentlige organisationer skal doseres kritisk i den rette blanding. Dette understøttes også af en række internationale forskere, som på baggrund af deres empiriske resultater argumenter for, at tillid og mistillid ikke nødvendigvis er binære modpoler, men i stedet er to parallelle strategier, der ikke bare tåler at leve side om side, men ligefrem kan supplere hinanden (Möllering, 2005; Schnedler & Vadovic, 2011; Spreitzer & Mishra, 1999; Verhoest & Peters, 2004; Weibel & Six, 2013a; Weibel, 2007). Dette udbygges yderligere i afsnit 3.3.2.

Tillid og mistillid er altså ikke enten-eller, men både-og. Luhmann taler endda om den mistillid, der sætter fri til at have tillid. Antagelsen er, at systemer med højere kompleksitet bruger mere tillid og derfor har brug for at institutionalisere mistillid f.eks. i form af kontroller (Luhmann, 1999, p. 152). Et sådan tilskud af mistillid sikrer en årvågenhed overfor fornyelse og garanterer, at man ikke luller ind i en blind tillid til hinanden. Det, at der er en form for kontrol på ét niveau, kan altså legitimere den risiko, det er, at tage tilliden på andre niveauer.

Med den præmis følger også, at der ikke er nogen entydige kriterier for, hvordan tillid og mistillid bør doseres. Det vil altid kræve mere konkrete analyser af relationen og konteksten. Med Luhmanns blik på tillid, kan man få en fornemmelse af, at mistillid er en fuldt ud ligeså rationel strategi at kaste sig ud i som at vise tillid. Det er dog vigtigt at fastholde Luhmanns grundlæggende præmis, som er, at tillid er nødvendigt for at hæve et systems handleevne mere radikalt. I den forstand fastholder Luhmann altså, at tillidsopbygning generelt vil være en hensigtsmæssig ambition i højkomplekse samfund, som dog stadigvæk vil skulle suppleres af mistillid som parallel strategi.



### 3.1.5. Opsummering på tillidsteori

Luhmanns tillidsanalyse indeholder en række afgrænsninger i forståelsen af tillid. Først og fremmest er tillid funktionel og har sin særlige værdi i evnen til at reducere kompleksitet i en verden, som er kendetegnet ved øget kompleksitet. Tilliden gør det muligt at handle dér, hvor der mangler viden, sikkerhed og fuldt overblik. Men netop fordi tillid handler om manglende viden, så er tillid altid forbundet med risiko.

Tillid kan derfor forstås som en beslutning om at tage en risiko i forventningen om en merværdi. Det er den risiko, som også betyder, at tillid ikke kan forstås som en afskrivning af kontrol. Den potentielle risiko ved at vise tillid skal altid holdes op imod den gevinst, som tilliden kan tilføre. Derfor betragtes tillid og mistillid ikke som modpoler, men som to strategier til reduktion af kompleksitet, som faktisk kan supplere hinanden. Selvom Luhmann afromantiserer forestillingen om tillid som entydigt ideal, understreger han samtidig, at behovet for tillid vokser i samfund med stigende kompleksitet. Mistillid som entydig modpol egner sig ikke som en strategi for det system, der vil overleve i en højkompleks omverden. Betragter man offentlige organisationer som systemer i en sådan højkompleks omverden, kan man derfor argumentere for, at tillid kan betragtes som en force. Det handler imidlertid ikke om ”blot” at vise mere tillid og afskaffe ”mistillid”, men om større bevidsthed om, hvornår og under hvilke betingelser tillid er en hensigtsmæssig beslutning.

Luhmann skelner imellem en mere personlig, erfaringsbaseret tillid og den mere abstrakte tillid til andre systemer, som han mener der vil blive et stigende behov for i højkomplekse samfund. Samtidig peger flere på, at den tillid der opbygges ansigt-til-ansigt, er et vigtigt fundament for opbyggelsen af mere abstrakte, generelle tillidsformer (Giddens, 1994; Newton & Zmerli, 2011; Vallentin, 2001).

Luhmann betragter tillidsopbygningen som en gensidig proces, hvor tillidshaveren har en særlig opgave i at finde anledninger til at starte tillidsrelationen. Opbygningen sker som oftest bedst i små skridt, hvor indsatsen og risikoen øges, mens parterne gradvist forpligter sig på hinandens adfærd. Om tilliden reelt ydes vil bl.a. afhænge af hvor kompetent, villig og konsistent tillidshaveren fremstår, ligesom konteksten for tillidsbeslutningen altid vil udgøre en central baggrund i vurderingen af de involverede risici.

Det øgede behov for abstrakt tillid kalder ifølge Luhmann også på en mere reflektiv form for tillid. Gennemskuende tillid er udtryk for en øget bevidsthed om tilliden som mekanisme. Denne form for tillid har den fordel, at tilliden bliver mindre sårbar, fordi den forudsiger og er bedre forberedt på den situation, hvor tilliden svigtes. Til gengæld er den psykologisk set vanskeligere at bære og stiller krav om større gennemsigtighed og stabilitet i de omgivende systemer.

I de næste afsnit ser jeg nærmere på, hvilken betydning denne tillidsforståelse får for styring og ledelse af offentlige organisationer. Først belyses og afgrænses dog snitfladen imellem styring og ledelse.

### 3.2. Sammenhængen mellem styring og ledelse

Ifølge Andersen og Pedersen er styring en samlet betegnelse for alle de bestræbelser beslutningstagere gør sig for at fastsætte og opnå deres målsætninger (Andersen & Pedersen, 2014, p. 15). Når man taler om styring i offentlige organisationer, er den ofte forankret i hierarkiske relationer, hvor styringen sker i samspillet mellem overordnede og underordnede. Styring er altså i denne sammenhæng typisk forbundet med magtstrukturen i den hierarkiske struktur. Konkrete styringstiltag er dermed de initiativer, der retter sig mod at fremme eller forhindre en bestemt adfærd (Andersen & Pedersen, 2014, p. 31). Et styringstiltag kan både betragtes fra en ydre og en indre side: Ydersiden har fokus på hvordan styringstiltaget er udformet, og indersiden er optaget af hvordan styringstiltaget opleves af ledere og medarbejdere (Andersen & Pedersen, 2014, p. 68).

Selvom styring og ledelse er helt centrale begreber inden for forvaltning, er der ikke konsensus om en klar definition af relationen imellem de to begreber. Styring kobles ofte til styringsparadigmer og de skiftende idéstrømme om, hvordan den offentlige sektor bør drives, som involverer skiftende syn på styringsmekanismer og ledelse. F.eks. kan troen på en markedsdrevne styringsmekanisme og en ledelsesmæssig høj magtdistance ses som to sider af det samme styringsparadigme, som har sit fokus på ekstrinsisk medarbejdermotivation. Ledelse kan altså i den forstand betragtes som en delmængde af den samlede styring. Det synspunkt ses hos flere forskere, som argumenterer for, at styring og ledelse eksisterer side om side og er hinandens forudsætninger. Styring og ledelse kan betragtes som to sider af samme mønt, da styring sætter rammerne for ledelsesrummet, ligesom ledelse har stor betydning for oversættelse og implementering af styringstiltag (Andersen & Pedersen, 2014; Greve & Åkerstrøm, 2007; Torfing, 2013).

I en offentlig organisation vil styring altså ofte handle om mere overordnede beslutninger om mål, rammer og retningslinjer. Nogle styringsværktøjer vil samtidig have en systemside, som skaber en vigtig digital snitflade i styringen. Det er f.eks. tilfældet når sosu-assistenten dokumenterer sin opgaveløsning via en håndholdt PDA, eller når en socialpædagog laver en handleplan for en udviklingshæmmet i et IT-system. Selvom ledelse også vil fortolke og indgå i arbejdet med sådanne styringssystemer, definerer jeg altså ledelse som en disciplin, der i højere grad benytter sig af dialog og ansigt-til ansigtsrelationer som vigtige virkemidler.

En anden vigtig skelnen er niveauet i organisationen. Hvor ledelse i en offentlig virksomhed hovedsageligt vil udspille sig imellem leder og medarbejder, vil styring i højere grad udspille sig i niveauet mellem en central myndighed og en underordnet institution. I en kommunal sammenhæng vil styringsværktøjer f.eks. udgøre en stor del af styringen imellem en fagforvaltning og en institution. Lederen har naturligvis selv et valg ift. brugen af nogle værktøjer, men ofte vil beslutninger om tværgående værktøjer til eksempelvis økonomistyring, kvalitetsstyring, kontraktstyring eller bestiller-udfører-modeller være truffet af overordnede enheder, som f.eks. en forvaltning. I praksis vil der derfor ofte være en række styringsværktøjer, som på forskellig vis sætter rammer for en leder i en offentlig institution.

Det betyder ikke, at ledelse er fraværende, men at styringen foregår med større distance og med styringsværktøjer som et centralt omdrejningspunkt. En anden central forskel imellem styring og

ledelse er også afstanden i relationen. Hvor styringsværktøjer typisk virker fra en distance, og uden der nødvendigvis er nogen direkte relation imellem den styrende og den styrede, så vil ledelse i højere grad være "hands-on" og med en tættere relation imellem den styrende og den styrede. Hvor styringsværktøjer i højere grad er systembårne er ledelse altså en proces, som typisk i højere grad er person- og relationsbåret.

	STYRING	LEDELSE
<b>Virkemidler</b>	Regler, incitamenter, ressourcetildeling, mål.	Ansigt-til-ansigt-relationer Dialog
<b>Eksempel på relation</b>	Forvaltning-institution	Leder-medarbejder
<b>Afstand i relation</b>	"Hands-of" Distanceret	"Hands-on" Nær
<b>Medie</b>	I højere grad systembåret	I højere grad relations båret

Figur 3:1 Snitflade mellem styring og ledelse

Ledelse er afgørende for, hvordan styring implementeres, og styring er i den grad med til at sætte rammer for offentlige lederses handlerum. Jeg betragter derfor styring og ledelse som to fænomener, der interagerer og skaber betingelser for hinanden, men alligevel udgør to forskellige discipliner.



Figur 3:2 Styring og ledelse på forskellige niveauer

Som illustreret i figur 3:2, kan styring og ledelse principielt tages i anvendelse på alle niveauer i organisationen. Typisk vil der dog ofte ske en tiltagende brug af styring i anvendelse i takt med, at man bevæger sig opad i organisationens niveauer. Som politiker eller forvaltning betyder mængden af underordnede og den høje distance typisk en udfordring med at påvirke alene gennem én-til-én-relationer. Figuren illustrerer dog langt fra en entydig tendens, da der bestemt også kan findes

eksempler på områder, hvor ledere selv på helt lokalt niveau læner sig markant op af styring, ligesom topledere også kan skabe massive forandringer gennem ledelse.

I det følgende rettes blikket i første omgang imod styringsteori, som et afsæt for at belyse tillidsbaseret styring.

### 3.3. Tillidsbaseret styring

I dette afsnit sættes fænomenet tillid i samspil med styringsteori. Tillidsbaseret styring sættes indledningsvist ind i en styringsparadigmatisk sammenhæng, hvor tillid som styringsmekanisme knyttes særligt til New Public Governance-paradigmet. Dernæst belyses ”styringens yderside” og de styringsgreb, som kan tages i anvendelse til at reducere eller øge den underordnedes autonomi. I forlængelse heraf belyses forholdet imellem tillid og kontrol yderligere, ligesom der stilles skarpt på ”styringens inderside” og de faktorer, som får betydning for oplevelsen af styring.

#### 3.3.1. Tillid i styringsparadigmer

I skildringen af den offentlige sektors udvikling skelnes der klassisk imellem tre vigtige styringsparadigmer, som har haft hver sine udfordringer og tilgange til styring. I dette afsnit gennemgås styringsparadigmerne Old Public Administration (OPA), New public Management (NPM) og New Public Governance (NPG), som afsæt for at belyse tillid som styringsparadigmatisk tema.

##### *Old Public Administration: Hierarkiet som styringsmekanisme*

Old Public Administration bruges ofte som en betegnelse for styringen af den offentlige sektor i efterkrigstiden og frem til slutningen af 1970’erne, hvor velfærdsstaten opbygges. Forvaltning bygger i denne periode i høj grad på retsstaten som ideal, og værdier som ligebehandling, retssikkerhed og kontinuitet er centrale.

De teoretiske rødder i den klassiske administrationsmodel er inspireret af Weber, som argumenterer for fordelene ved **bureaukratiet** som en egnet organisationsform til at fordele og varetage opgaverne i den offentlige organisation (Weber, 2012). Det rationelle bureaukrati henter som tidligere nævnt sin legitimitet i regler, mens følelser og menneskelige relationer ikke betragtes som legitime kriterier for afgørelser. Bureaukratiet skal leve op til krav om effektivitet og rationalitet, hvilket først og fremmest handler om at skabe forudsigelighed og stabilitet i forholdet mellem ydelser og økonomi. *Reglen* er derfor et centralt redskab i den hierarkiske detailstyring, fordi den ensretter servicen og sikrer ligebehandling. Reglerne bidrager altså til stabilitet og kontinuitet i den bureaukratiske organisation.

Organisatorisk er forvaltningen indrettet i et vertikalt **hierarki** efter principperne om over- og underordnede enheder med gradueret autoritet. Det betyder, at ledere har mere magt end medarbejdere, men indenfor et afgrænset fagligt område, hvor de typisk er valgt ud fra anciennitet eller kriteriet om at være ”de bedste blandt ligemænd”. Forvaltningens enheder er horisontalt organiseret efter princippet om **faglig specialisering** (Weber, 2012).

De offentlige ansatte betragtes samlet set som altruistiske individer, som drevet af en *pligtetik* administrerer love og regler loyalt i forhold til den offentlige sektors værdier. Ansættelse i den offentlige sektor forbindes med et kald, hvor medarbejdernes til gengæld for deres loyalitet sikres jobsikkerhed og en plads i hierarkiet. Der stilles altså ikke de store spørgsmålstejn til de offentlige ansattes kompetence eller motivation til at løfte opgaven, hvilket betyder, at tilliden til de fagprofessionelle er høj. Et centralt karakteristika ved paradigmet er dermed, at medarbejder og organisationen antages at have overlappende interesser og fungere i harmonisk overensstemmelse (Hansen, 2014; Le Grand, 2003; Osborne, 2006). Her er altså tale om en rationalistisk forståelse af en organisation, hvor det forventes, at aktører handler og agerer loyalt og funktionelt for at sikre, at organisationens mål opnås. Det betyder også, at de ledelsesmæssige idealer er fokuseret på at træffe rationelle beslutninger baseret på fordele og ulemper ved forskellige valg (Bækgaard & Jacobsen, 2014; Grøn & Hansen, 2011, pp. 48–50; Kristiansen, 2014b).

Old Public Administration er kendetegnet ved troen på en *klar adskillelse imellem det administrative og politiske niveau*. Mens det politiske niveau sætter mål, er det ledere og medarbejders opgave loyalt at implementere. Perioden er dermed præget af en substantiel styringslogik, som antager, at de politiske løsningsmodeller efterfølgende implementeres på en neutral og effektiv måde af embedsværket (Hughes, 2003; Pollitt & Bouckaert, 2011).

I 1970'erne og 1980'erne møder bureaukratiet kritik på en række områder. Den bureaukratiske model anklages for ikke at være effektiv, fleksibel eller resultatorienteret nok, ligesom modellen ikke giver borgerne tilstrækkelig frihed til selv at vælge imellem forskellige ydelser. En anden kritik rettes imod den grundlæggende antagelse om, hvorvidt medarbejderne virkelig kun er drevet af et kald, fremfor personlige ambitioner eller interesser. Forventningerne til velfærdsstaten vokser i perioden, og det samme gør de offentlige udgifter. Tilliden til den offentlige sektor kommer dermed under pres i takt med den økonomiske krise, der udvikler sig i slutningen af 1970'erne. Bl.a. vokser kravet om større ansvarlighed ift. den offentlige økonomi og ikke mindst de borgere og brugere, som sektoren er sat i verden for (Kristiansen, 2014b; Pollitt & Bouckaert, 2011; Torfing, 2013).

#### *New Public Management: Markedet som styringsmekanisme*

Kritikken af den klassiske offentlige administration fører til en vækst i nye idéstrømme omkring reformering af den offentlige sektor, som under en meget bred overskrift kaldes New Public Management (Hood, 1991; Le Grand, 2003; Pollitt & Bouckaert, 2011). New Public Management kan betragtes som en samlebetegnelse for en række reform- og styringsinitiativer, som lanceres i begyndelsen af 1980'erne (Kristiansen, 2014b).

New Public Management bygger på en neo-liberal forståelse af samfundets dynamikker, hvor brugen af *markedsmekanismer* og konkurrence som styringsmekanismer er i centrum. Dette mønster viser sig også i en skandinavisk, offentlig kontekst, hvor markedet fra slutningen af 1970'erne i stigende grad bliver et ideal ift., hvordan offentlige organisationer bør drives (Hood, 1991; Røvik, 2007, p. 161; Sørensen i Torfing & Sørensen, 2011, p. 23). Hvor den offentlige sektor under Old Public Administration har monopol på velfærdsopgaverne, udvikles nu styringsformer, som er inspireret af den private sektor. Dette fører til en øget udlicitering og privatisering, som kan

ses som metoder til at adskille politik og produktion. Det afspejler sig f.eks. i øget brug af ”bestiller-udfører-modeller”, hvor målet er at øge konkurrencen i opgaveløsningen som middel til større effektivitet. De offentlige organisationer bliver i højere grad betragtet som serviceleverandører, mens borgere og brugere ses som kunder, der blandt andet får bedre mulighed for at ”stemme med fødderne” ved i højere grad at vælge imellem private og offentlige leverandører (Greve & Åkerstrøm, 2007).

De teoretiske rødder i New Public Management er bl.a. *principal-agent-modellen*, som antager, at mennesker drives af en rationel egen nyttemaksimering. Grundlæggende betyder det, at relationen imellem den offentlige organisation og dens medarbejdere betragtes som konfliktfyldt. Det kompliceres yderligere af, at principlen skal håndtere en asymmetri i viden, som agenten kan (og forventes) at udnytte til egen vinding (Hood, 1991; Le Grand, 2003; Schillemans, 2013, p. 543). Kontrol af agenten er derfor under New Public Management en central udfordring for principlen, som forsøges løst gennem en række overvågnings-, evaluerings og incitamentsinstrumenter. Derfor introduceres i perioden også en række ekstrinsiske belønningsmekanismer, som gennem ”pisk” og ”gulerod” skal regulere de offentlige ansatte adfærd. Der sker altså en markant ændring i synet på de offentlige ansatte i springet fra Old Public Administration, hvor medarbejderen betragtes som en ”ridder” med uegennyttige motiver til New Public Management, hvor medarbejderen betragtes som en egoistisk ”knægt” med egen vinding for øje (Andersen & Pedersen, 2014; Le Grand, 2003).

Selvom kontrol med agenten er i fokus under New Public Management, er der samtidig en ambition om at skabe mere autonomi ved at flytte fokus fra processtyring til *resultatstyring*, hvor eksplicit måling af output bliver særligt centralt. Ambitionen om autonomi ses også i en øget ledelsesmæssig og organisatorisk autonomisering, som bl.a. kommer til udtryk i en højere grad af *decentralisering* (Hood, 1991; Kristiansen, 2014). Det indebærer dog samtidig en stærk norm om styrbarhed fra toppen, så ledelsen top-down kan styrke markeds- og kundeorientering samt omkostningsbevidsthed. Denne styringsoptimisme har betydet en øget udvikling og implementering af formelle styringssystemer baseret på en forestilling om, at man kan styre indirekte og på afstand uden nødvendigvis at have nærkontakt med de ansatte (Røvik, 2007, pp. 150, 160). Både Hood og Aucoin peger på, at New Public Management er en styringsmæssig hybrid i den forstand, at ambitionen om øget autonomi samt stærk kontrol og regulering forfølges samtidig (Aucoin, 1990; Hood, 1991).

Med inspiration fra ledelsesteorien sættes betydningen af professionel ledelse også på dagsordenen i perioden. Der er dog især tale om en satsning på formel ledelse forstået som en forlænget arm ift. styringen. Der er altså tale om en betoning af *strategisk ledelse*, hvor fokus er på, hvordan styringsprocessen top-down kan optimeres (Røvik, 2007, p. 145; Torfing, 2012, p. 15).

New Public Management har ifølge en række forskere medført et større fokus på konkurrence og effektivisering, ligesom borgernes stemme og ret til valg- og fravalg er styrket i perioden. I perioden er der også sket en professionalisering af ledelse, ligesom anerkendelsen af behovet for innovation er legitimeret som en del af konkurrenceudsættelsesindsatsen (Andersen et al., 2012).

Der rejses dog også substantiel kritik af en række utilsigtede effekter, som er fulgt i kølvandet på New Public Management-reformerne. En central kritik rettes mod den grundlæggende antagelse, at styringsprincipper fra den private sektor kan overføres til den offentlige sektor uden at reducere ansvarlighed overfor de konkrete udfordringer ved f.eks. udlicitering (Hughes, 2003). Derudover kritiseres New Public Management for at fortrænge centrale værdier som ligebehandling og retfærdighed på bekostning af det ensidige fokus på økonomisk optimering (Hood, 1991). Andre kritiserer reformbølgen for at have svækket den politiske styring gennem øget decentralisering, mindre dialog mellem det politiske niveau og udfører-niveauet, ligesom New Public Management har skabt et kulturelt pres i retning af mindre politisk styring (Kristiansen, 2014b; Sørensen, 2012).

Til trods for ambitionen om at skabe mere ledelsesrum til de lokale ledere er der samtidig sket en markant øgning i de ressourcer, der anvendes til reguleringen af den offentlige sektor, også kaldet "mushrooming" Hood, 1991; Hood et al., 2000; Kristiansen, 2014a; Torfing, 2012). De Bruijn understreger på den ene side, at øget resultatstyring har skabt større gennemsigtighed, større incitament til output og ambition om at åbne op for autonomi på procesniveau i den konkrete løsning af opgaven. I praksis kritiseres resultatstyringen dog for at have skabt en række negative effekter, som f.eks. gaming (overlæggeren sættes bevidst lavt), øget bureaukrati i administrationen af resultatstyringen og uhensigtsmæssig skævvridning i opgaveløsningen (Bruijn, 2002, p. 582; Triantafillou, 2012, pp. 92–94). Derudover kritiseres resultatstyringen for at blokere for innovation, ambitioner og ansvarstagen, fordi medarbejdere motiveres til at holde sig inden for en styringsmæssig ramme, som ikke i tilstrækkelig grad afspejler virkelighedens kompleksitet (Bruijn, 2002, pp. 580–583). En anden kritik er, at resultatstyring ofte lægger op til konkurrence (f.eks. gennem benchmarkning af "best practice"), som implicit kan modarbejde tværgående samarbejde og videndeling. Andre peger på, at øget monitorering i sig selv kan demotivere og tære på tilliden imellem agent og principal, fordi det kan skabe en følelse af ubehag, mistillid og stigmatisering forbundet med straf (Schillemans, 2013, p. 543). I forlængelse heraf kritiseres den intrinsiske incitamentsstyring under New Public Management for at erodere de offentlige ansattes intrinsiske motivation (Andersen & Pedersen, 2012; Andersen & Pedersen, 2014; Le Grand, 2003).

### *New Public Governance: Relationer som styringsmekanisme*

Som en reaktion på kritikken af New Public Management opstår en række nye idéstrømme, som peger på behovet for at reformere styringen af den offentlige sektor, så den øger demokratisering og afspejler den kompleksitet, der er i opgaveløsningen (Ansell & Gash, 2007; Pollitt & Bouckaert, 2011).

New Public Governance kan betragtes som en samlebetegnelse for en række forskellige reformprogrammer, som introduceres i den offentlige sektor omkring årtusindeskiftet. New Public Governance er inspireret af *netværksteori* og teori om *social kapital*, hvilket betyder, at der i højere grad sættes på *relationer og tillid* som centrale mekanismer i styringen af den offentlige sektor fremfor den ensidige satsning på marked og principal-agent-teori som dominerende mekanismer (Osborne, 2006, p. 383). Dermed betones vigtigheden af at opbygge tillid gennem deltagelse og involvering, ikke kun internt i organisationen, men også i horisontale relationer på tværs af den offentlige organisation. Især fokuserer New Public Governance dog på relationer imellem den

offentlige organisation og dens brugere og borgere, hvor relationel kapital og tillid betragtes som en kerne i styringsmekanismer (Osborne, 2006, p. 384, Peters i 2010, pp. 47–48; Teicher, Alam, & Gramberg, 2006, p. 96). Borgeren bliver i New Public Management betragtet som en kunde i relationen til det offentlige, mens borgeren i New Public Governance i højere grad anses som en samarbejdspartner og medskaber af løsninger (Majgaard, 2013; Sørensen & Torfing, 2006).

Hvor styring under New Public Management designes af principalen, bliver styring under New Public Governance til et fælles anliggende, hvor der er brug for at involvere og skabe ejerskab blandt langt flere interessenter, for at styringen reelt kan skabe værdi (Ansell & Gash, 2007). Det gælder både i relationen mellem det offentlige og borgere og private aktører, men også internt i organisationen imellem overordnet og underordnet.

Synet på medarbejderne i New Public Governance adskiller sig markant fra New Public Management ved grundlæggende at antage langt større *overlappende interesser* og motivation for at finde fælles løsninger. Et alternativ til principal-agent teorien er ifølge Schillemans ”stewardship theory”, som introducerer den loyale husbestyrer som metafor for den offentlige medarbejder, og teorien baserer sig derfor på et radikalt anderledes syn på forholdet mellem den styrende og den styrede. Hvor agenter betragtes som grundlæggende egen-nytte-maksimerende betragtes stewards som drevne af kollektive mål og *intrinsisk motivation*. Det betyder, at værdier som samhørighed og mening samt ønsket om at gøre en forskel i fællesskabet bliver centralt. Derfor opblødes den grundlæggende, konfliktuelle præmis, som principal-agent-teorien baserer sig på, og åbner op for den mulighed, at den styrende og den styrede kan have fælles eller i det mindste overlappende interesser. Samtidig kalder det på en lavere magtdistance og en styringsrelation, som i højere grad understøtter selvstyring. New Public Governance involverer også et nyt syn på incitamentsstrukturer, som ikke primært skal fokusere på finansiell, ekstrinsisk belønning, men som især skal understøtte den høje grad af Public Service Motivation, som er særlig stærk i den offentlige sektor (Andersen. & Pedersen, 2014; Frey, 1994; Le Grand, 2003; Schillemans, 2013, p. 545).

De grundlæggende forskellige syn på interesser, motivation og magtdistance får også betydning for villigheden til at satse på tillid i styringsrelationen. I principal-agent-teorien er risikoen ved at vise tillid høj qua den centrale interessekonflikt og agentens egen-nytte-maksimerende motivation. Der er altså al mulig grund til at forvente, at agenten vil have både anledning og grund til at svigte en evt. vist tillid, og dét at vise tillid vil derfor blive betragtet som en risikabel affære. Omvendt vil tillid være en mere oplagt strategi i stewardship-teori, hvor troen på sammenfaldende interesser og en intrinsisk motivation er i centrum. Den lave magtdistance kan også betragtes som en måde at skabe flere anledninger til tillidsopbygning på. Her vil risikoen ved at vise tillid også betragtes som lavere, fordi den styrede ikke på samme måde forventes at have grund til eller incitament til at bryde tilliden.

New Public Governance fremhæves særligt for sin styrke i at inddrage og engagere relevante eksterne interessenter og aktører og derved øge demokratiseringen i samfundet. Kritikken af New Public Governance går især på den demokratiske udfordring, som følger med ulige deltagelse eller



repræsentation, ligesom samarbejdsformen kan være skrøbelig, fordi den er afhængig af deltagelse og engagement fra alle relevante parter (Pollitt & Bouckaert, 2011; Torfing & Triantafillou, 2013). Samtidig kan New Public Governance kritiseres for endnu ikke at have tilstrækkeligt fokus på, hvordan de interne processer i den offentlige forvaltning skal indrettes.

### *Tillid som tema i de tre styringsparadigmer*

Styringsparadigmerne peger med deres forskellige syn på motivation, udfordringer og interesser på forskellige typer af reformer i den offentlige sektor. Disse forskelligheder afspejler sig også i tilliden til medarbejdere og synet på, hvordan og i hvor høj grad de skal kontrolleres for at sikre den optimale styring i den offentlige sektor. Regler har i høj grad været styrende under Old Public Administration, men i øvrigt har tilliden til medarbejderne under Old Public Administration været stor, da antagelsen er, at den offentlige medarbejder drives af pligtetik og loyalitet overfor opgaven i den offentlige sektor. Denne tillid kommer under pres i takt med voksende offentlige udgifter og krav om økonomisk ansvarlighed og større valgfrihed til borgere og brugere. New Public Management involverer derfor et ændret syn på medarbejderens motivation og har i praksis betydet et større fokus på kontrol af de medarbejdere, der betragtes som egennyttmaksimerende. Selvom en overskrift i New Public Management også har været at øge den lokale autonomi til at opnå de fastsatte resultater, peger meget på, at implementeringen i praksis har medført en eskalering i interne ressourcer brugt til dokumentations-, evaluerings- og kontrolsystemer. Hvor tillid som tema ikke fylder meget i styringen under New Public Management, peger New Public Governance derimod på tillid som en central styringsmekanisme i den offentlige sektor. Fokus er i særlig grad på tillidsopbygning mellem offentlige organisationer og deres borgere/ brugere, men også i styringsrelationen mellem ledelse og medarbejder. Der er i langt højere grad en tro på, at organisationens og medarbejderens interesser kan overlappende og at fællesskabets interesse motiverer medarbejderens adfærd. En række af de centrale forskelle i de tre styringsparadigmer er ridset op i tabellen herunder.

	Old Public Administration	New Public Management	New Public Governance
<b>Teoretiske rødder</b>	Weber	Rational choice teori	Netværksteori, social kapital teori, stewardship-teori
<b>Styringsmekanisme</b>	Hierarki & regel	Marked & konkurrence	Relationer & tillid
<b>Styringsideal</b>	Autoritær, høj magtdistance	Ekstern styring, høj magtdistance	Selvstyring, lav magtdistance
<b>Syn på medarbejder-motivation</b>	Intrinsisk og prosocial motivation	Ekstrinsisk motivation	Mixed motives
<b>Organisationens og medarbejderens interesser</b>	Fælles interesser	Konfliktuelle interesser	Fælles eller overlappende interesser
<b>Incitament</b>	Jobsikkerhed, faglig identitet	Finansiel, status	Mening, samhørighed og selvrealisering

Figur 3:3 Oversigt over styringsparadigmer. Inspireret af Osborne, Schillemans og Pollit & Bouckaert (Osborne, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2011; Schillemans, 2013)

Hvor styringsparadigmerne i ovenstående gennemgang kan fremstå klart adskilte og en smule karikerede, peger flere forskere på, at reformer i praksis er implementeret i vidt forskelligt omfang og ofte i et komplekst samspil med tidligere reformer. Når en ny idéstrøm ”adopteres”, skal det altså i højere grad forstås som et nyt sediment end som en udskiftning af alle tidligere idéer og praksisser (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 12). Det kan diskuteres, om sameksisterende styringsparadigmer er uproblematiske og om alle idéstrømme ”bare” kan sammensættes og kombineres uden at skabe organisatorisk skizofreni.

Ikke desto mindre argumenterer Schillemans for potentialet i at kombinere elementer fra flere paradigmer. Udfordringen er ifølge Schillemans, at den eksisterende styring i den offentlige sektor i overvejende grad er baseret på principal-agent-teorien, og derfor er der brug for at skabe en mere frugtbar styringsmæssig balance med større fokus på potentialet i tillidsrelationer som styringsværktøj (Schillemans, 2013, p. 550). Schillemans argumenterer altså hverken for en styring med et ensidigt fokus på tillid (stewardship-teori) eller kontrol (principal-agent-teori), men lægger op til at finde en balance imellem de to.

Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald hvordan tillid og kontrol kan kombineres i en styringsmæssig balance. Netop det spørgsmål bliver omdrejningspunktet i det næste afsnit.

### 3.3.2. Forholdet imellem kontrol og tillid

Spørgsmålet om, hvordan tillid og kontrol hænger sammen, er en central diskussion i forskningen om tillidsbaseret styring. Ifølge Bijlsma og Koopman er denne diskussion særlig vigtig i en organisatorisk kontekst, hvor kontrol er en kerneopgave for ledelsen, som ikke kan forventes helt at forsvinde. Diskussionen om kontrol bliver vigtig i en offentlig sektor, hvor bl.a. myndighedsopgaver stiller krav til gennemsigtighed og retssikkerhed (Bijlsma & Koopman, 2003, p. 550).

#### *Tillid og kontrol: Substituerende eller komplementerede?*

Overordnet set tegnes der i forskningen to teoretiske perspektiver, som adskiller sig fra hinanden i synet på kontrol og tillid: Det substituerende og komplementerende perspektiv (Bijlsma & Koopman, 2003, p. 550; Bijlsma-Frankema & Costa, 2005, p. 269).

Ifølge det *substituerende* perspektiv betragtes tillid og kontrol som to modsatrettede mekanismer. Dvs. når kontrollen øges, falder tilliden automatisk og vice versa. Både kontrol og tillid betragtes som strategier til at øge forudsigelighed, men strategier som gensidigt modarbejder hinanden. Tillid kan kun vokse, hvis kontrol mindskes. Empirisk understøttes denne pointe f.eks. af Costa, som peger på, at tillid i teams korrelerer negativt med monitorering af kolleger, hvilket indikerer, at tillid kan fungere som et alternativ til kontrol (Bijlsma-Frankema & Costa, 2005, p. 270; Costa, 2003, p. 617). Dette støttes af Falk og Kosfeld, som på baggrund af et empirisk principal-agent-eksperiment konkluderer, at når kontrol øges, reducerer det signifikant agentens villighed til at handle i tråd med principalens interesser (Falk & Kosfeld, 2006, p. 1611). I tråd med dette peger Grund og Harbring på, at medarbejdere som overvåges strengt, og som oplever lille autonomi i deres arbejde, også oplever mindre tillid til deres overordnede (Grund & Harbring, 2009, p. 19).

Modsat lægger det *komplementære* perspektiv op til en forståelse af tillid og kontrol som to størrelser, der kan virke gensidigt forstærkende på hinanden. Det er altså ikke per definition et modsætningsforhold imellem de to størrelser, som under de rette betingelser kan gå hånd i hånd. Det komplementære perspektiv falder sammen med Luhmanns pointe om, at tillid ikke betyder fravær af mistillid, og at tillid har brug for hjælpe- og støttefunktioner i form af kontrol. Empirisk understøttes det komplementære perspektiv af en række forskere, som peger på, at kontrol i nogle tilfælde korrelerer positivt med tillid (Bijlsma & Koopman, 2003; Bijlsma-Frankema & Bunt, 2002; Das & Teng, 1998; Nooteboom & Six, 2003; Poppo & Zenger, 2002; Six, 2013; van Thiel & Yesilkagit, 2011). F.eks. viser en større empirisk undersøgelse af van Thiels og Yesilkagits mod forventning, at enheder med lav autonomi i nogle tilfælde har et mere tillidsfuldt forhold til deres overordnede end enheder med høj autonomi (van Thiel & Yesilkagit, 2011, p. 795). Man kan altså både forestille sig situationer, hvor kontrol faktisk kan modarbejde tillid, men også sammenhænge, hvor tillid og kontrol kan understøtte hinanden. Weibel argumenterer i forlængelse heraf for, at tillidsniveauet i en relation vil være afgørende for, hvordan kontrollen opleves. En kontrakt som gøres mere detaljeret (reguleret) kan både opleves som mere kontrollerende, hvis tillidsniveauet er lavt i relationen, og kan også opleves som understøttende for samarbejdet, hvis tillidsniveauet er højt. Empiriske resultater peger altså på, at tillid og kontrol både kan være substituerende og komplementerende afhængig af relationen imellem parterne (Mellewigt, Madhok, & Weibel, 2007, p. 25).

En anden faktor som kan have indflydelse på oplevelsen af kontrollen, er ifølge Schnedler og Vadovic, i hvor høj grad kontrollen opleves som legitim af de kontrollerede (Schnedler & Vadovic, 2011, p. 1002). Især understøtter de, at kontrol som oplagt opleves som legitim ift. at forhindre anti-social adfærd, ikke har de samme motivationsmæssige omkostninger som kontrol, der opfattes som illegitim. Dette støttes af Weibel og Six, som argumenterer for, at kontrolmekanismer vil opfattes som mere legitime og i mindre grad som et tegn på mistillid, når fristelsen (og risikoen) for suboptimerende adfærd opfattes som stor (Six & Weibel in Bachmann & Zaheer, 2013, p. 74). Oplevelsen af legitimitet er i den forstand kontekstafhængig. Dét, der opleves som legitimt i én sammenhæng, kan godt opleves som illegitimt i en anden.

Empirisk og forskningsmæssigt kan der altså findes argumenter og eksempler, som understøtter både det substituerende og komplementerende perspektiv. Meget tyder derfor på, at kontekstuelle faktorer har en afgørende betydning for, hvordan samspelet mellem kontrol og tillid udvikler sig (Bijlsma-Frankema & Costa, 2005, p. 274).

En del af forklaringen på hvordan sådanne kontekstuelle faktorer spiller ind på oplevelsen af tillid, kan belyses ved at sætte yderligere fokus på selve ”styringsgrebet”. Fra en mere overordnet forståelse af dynamikken imellem kontrol og tillid, bliver fokus i næste afsnit på, hvilke områder og med hvilke virkemidler autonomien påvirkes.

### 3.3.3. Styringens yderside – om ”styringsgreb”

Som tidligere nævnt, argumenterer Andersen og Pedersen for, at man kan betragte styring fra to sider: Ydersiden, som handler om de konkrete greb, der gribes til i styringen, og indersiden, som

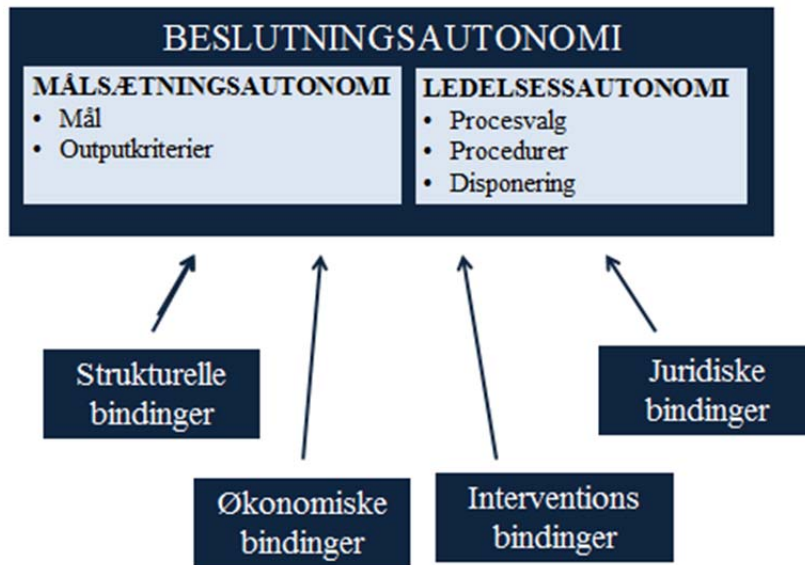
retter sig imod oplevelsen af styringen (Andersen & Pedersen, 2014, p. 15). I dette afsnit er fokus på styringens yderside, og de konkrete instrumenter eller virkemidler, som kan tages i anvendelse i styringen.

Foss Hansen peger inspireret af Vedung på tre typer af styringsinstrumenter, som kan anvendes i styringen, nemlig regler, økonomiske ressourcer og information. Regler kan både have en ”hård” form i form af påbud eller forbud, men kan også have en blødere form som f.eks. normer, værdier eller retningslinjer. Økonomiske ressourcer handler dels om bevillinger, men også om incitamentssystemer, der som ”pisk” eller ”gulerod” forsøger at skabe en bestemt adfærd. Sidst men ikke mindst kan styring også ske gennem information, som f.eks. kommunikationskampagner, overtalelse og uddannelse (Hansen, 2014, pp. 236–237). En lignende skelnen ses hos Jacobsen og Jacobsen, som i lighed med Hansen peger på regulering og incitamenter som to centrale typer af styringsinstrumenter. De opererer også med en gruppe af ”blødere” styringsinstrumenter, som f.eks. aftaler, samt organisering som en måde at styre på. Med organisering menes bl.a. valg af organisationsform samt opgavetildeling (Jacobsen & Jacobsen, 2014, pp. 60–61).

Verhoest og Peters bidrager i den sammenhæng med en interessant konceptuel ramme, som kobler styringsgreb med regulering af autonomi. Ligesom van Thiel og Yesilkagits understreger Verhoest og Peters, at samspillet imellem autonomi og kontrol er multidimensionelt (van Thiel & Yesilkagit, 2011; Verhoest & Peters, 2004). Kontrol defineres som de mekanismer eller instrumenter, som den overordnede bruger til at påvirke enhedens beslutninger og adfærd (Verhoest & Peters, 2004, p. 106). Verhoest og Peters bruger ikke specifikt tillidsbegrebet i deres model, men man kan argumentere for, at deres fokus på graden af delegeret autonomi i styringsrelationen handler om villigheden til at acceptere omkostningerne ved kontrol kontra at løbe den risiko, som er forbundet med tillid.

Verhoest og Peters argumenterer for, at styring sker gennem regulering af den underordnedes autonomi til at træffe beslutninger og ved at regulere en række forskellige typer af bindinger på beslutningsautonomien (Verhoest & Peters, 2004, p. 104).

Den samlede *beslutningsautonomi* består dels af målsætningsautonomi og af ledelsesautonomi. *Målsætningsautonomi* beskriver, i hvor høj grad beslutninger om mål og outputkriterier fastsættes af den overordnede, mens *ledelsesautonomi* afgør, i hvor høj grad den overordnede intervenserer i procedurer og disponeringer af menneskelige og organisatoriske ressourcer i enheden (Verhoest & Peters, 2004, p. 109).



Figur 3:4 Egen illustration inspireret af Verhoerst & Peters autonomidimensioner

Der skelnes imellem fire forskellige typer bindinger, der er i praksis har stor betydning for den autonomi, der er til at realisere beslutninger. **Strukturel autonomi** handler om de hierarkiske bindinger og graden af autonomi til at organisere sig. Verhoest og Peters beskæftiger sig især med autonomien ift. udpegning af ledelse af enheden, men man kan også argumentere for, at strukturel autonomi kan handle om mulighederne for selv at vælge sin organisationsform. Er det f.eks. en fagforvaltning, som afgør, hvordan en organisationsstruktur skal se ud, eller har en områdeleder selv handlerum til at organisere sig? **Økonomisk autonomi** afgør den lokale enheds økonomiske handlerum. I en kommunal sammenhæng kan det handle om økonomistyringen og de handlerum, der efterlades til den lokale enhed. Kan midler f.eks. overføres til næste budgetår, hvor ofte skal der budgetafregnes, og hvor mange restriktioner ligger der på den lokale anvendelse af midler? Enhedens juridiske status påvirker det, som Verhoest og Peters kalder for **juridisk autonomi**. Denne autonomi kan strække sig fra, at enheden indgår i myndighedsorganisationen uden nogen særskilt status til en enhed, som har juridisk særstatus under offentlig eller privat lov. I en kommunal sammenhæng kan det f.eks. være forskellen på almindelige kommunale organisationer og selvejende institutioner. **Interventionsautonomi** er de bindinger, enheden er underlagt i forhold til krav om dokumentation og detaljegraden i evaluering. I en kommunal sammenhæng kan det f.eks. være omfanget af dokumentations-, evaluerings- eller processtyringsværktøjer, graden af afvigelsesdokumentation samt graden af involvering i design af dokumentationsværktøjer. Graden af interventionsautonomi handler også om, hvor alvorlige sanktioner enheden kan blive udsat for, hvis de overskrider deres autonomi, og hvor meget involvering der sker, inden enheden bliver sanktioneret (Verhoest & Peters, 2004, pp. 107–109).

Den helt centrale pointe er, at reguleringen af den underordnedes autonomi påvirkes og forhandles på en række områder og gennem forskellige typer af bindinger. Især når der forskes i autonomis indvirkning på præstationer i organisationen, er det derfor væsentligt at forstå den samlede

autonomi. F.eks. peger Verhoest og Peters forskning på, at en enheds juridiske status ikke i sig selv kan bruges som indikator på enhedens autonomi. Det skaber samtidig det autonomiseringsparadoks, at strengere kontrol i nogle styringsarenaer faktisk kan skabe øget autonomi i andre arenaer. F.eks. kan strengere kontrol ift. målsætning frigøre større autonomi til ledelsesbeslutninger (Verhoest & Peters, 2004, p. 106).

Relateret til den tidligere diskussion om risiko og tillid, kan man sige, at hvis man reducerer risikoen gennem kontrol på ét niveau, så kan det lette absorbering af risikoen ved tillid på et andet niveau. Derfor kan man argumentere for, at Verhoest og Peters bidrag understøtter det komplementerende perspektiv på tillid. Kontrol og autonomi (som igen kan kobles til tillid) kan faktisk gensidigt i visse tilfælde forstærke hinanden, selvom Verhoest og Peters også understreger, at der kan opstå spændinger imellem forskellige grader af autonomi i de forskellige arenaer (Verhoest & Peters, 2004, p. 113).

I næste afsnit flyttes fokus fra selve styringsgrebet og reguleringen af autonomi til oplevelsen af styringsgrebet.

#### 3.3.4. Styringens inderside – oplevelsen af styringen

Meget peger altså på, at oplevelsen af kontrol og tillid ikke nødvendigvis er modsætninger, men at de til tider kan gå hånd i hånd. Det rejser spørgsmålet om, hvilke faktorer der har indflydelse på, om kontrollen opleves som underminerende eller understøttende for tillid? I dette afsnit vil jeg se nærmere på hvordan motivation, styringsrelation og involvering i styringen kan have betydning for, hvordan styringen opleves af de offentlige ansatte.

Som tidligere nævnt peger flere forskere på behovet for at designe styring, som i højere grad understøtter medarbejdernes motivation. Forskning viser med al tydelighed, at motivation udhules hvis styringen opleves som udtryk for mistillid (Andersen & Pedersen, 2014, p. 112; Frey, 1994; Le Grand, 2003; Schillemans, 2013, p. 545).

Motivation kan forstås som drivkræften bag målrettede handlinger og den energi, man som ansat er villig til at lægge i at opnå et mål i forbindelse med sit job (Andersen & Pedersen, 2014, p. 14). I den sammenhæng skelnes der klassisk set imellem forskellige former for motivation, som styringen kan tage højde for.

**Ekstrinsisk motivation** handler om drivkraften til at kæmpe for egne fordele. Det kan f.eks. være løn, jobsikkerhed, position, frihed eller andet, som i sidste ende handler om at ”mele sin egen kage”. Ofte knyttes denne motivationsform som tidligere nævnt til principal-agent teorien, hvor antagelsen er, at agenterne vil handle egen-nytte-maksimerende og derfor har brug for en gulerod (belønning) eller pisk (straf) for at forfølge den overordnede mål (Andersen & Pedersen, 2014, p. 14; Le Grand, 2003, p. 25). Med mindre der er sammenfald imellem den overordnede og den underordnede mål, er der altså ikke nogen grund til at udvise tillid.

**Prosocial motivation** er i modsætning til den ekstrinsiske motivation, rettet imod ønsket om at gavne andre end én selv. Her udløses altså en mere altruistisk drivkraft, som næres af at se andre få en fordel af handlingen. Det kan både handle om fornøjelsen ved selv at gøre en forskel direkte i

mødet med den anden eller at bidrage til en indsats på et mere overordnet plan, som gør det muligt for andre at skabe forskellen (Le Grand, 2003, p. 36). En delmængde af den prosociale motivation kaldes for **Public Service Motivation**, som er den særlige motivation, der kan findes ved at producere offentlige serviceydelser. Denne motivation kan være funderet i flere forskellige behov, men næres grundlæggende af at gøre en forskel for samfundets bedste. En række undersøgelser viser, at offentligt ansatte er drevet af en højere grad af Public Service Motivation end ansatte i den private sektor (Andersen & Pedersen, 2011, p. 364).

Forskning peger på, at graden af Public Service Motivation hænger positivt sammen med graden af personlig performance i den offentlige sektor. Selvom der stadig er diskussionen om, hvor stor sammenhængen imellem Public Service Motivation og performance er, konkluderes det dog, at denne særlige motivationsform må betragtes som en særlig ressource i den offentlige sektor (Andersen & Pedersen, 2011, p. 365). Det forudsætter dog, at de offentlige ansattes oplevelse af, hvad ”det fælles bedste” er, stemmer overens med beslutningstagernes ønsker. Hvis de ansattes værdier ikke er i tråd med beslutningstagernes, kan medarbejdere som drives af Public Service Motivation faktisk være vanskeligere at lede end ekstrinsisk motiverede medarbejdere (Andersen & Pedersen, 2011, p. 366, 2014, p. 68; Gailmard, 2010, p. 43). Et vigtigt afsæt for styring er derfor at forstå, hvad der driver medarbejderne og de værdier, som er styrende for deres adfærd.

Flere forskere peger på, at den relativt lavere grad af ekstrinsisk motivation i den offentlige sektor gør det mindre hensigtsmæssigt at bruge belønningssystemer, som primært baserer sig på økonomisk incitament. Faktisk argumenterer flere forskere for, at ekstrinsiske styringsinstrumenter i værste fald kan reducere de indre motivationsformer, hvis de vel at mærke ikke opleves som understøttende (Frey & Jegen, 2001, p. 18; Le Grand, 2003, pp. 53–54). Når motivation aktiveres af eksterne faktorer som f.eks. økonomisk belønning, er der altså risiko for, at det kan underminere den interne motivation (”crowding out”). Det er dog vigtigt at understrege, at eksterne faktorer også kan forstærke indre motivation, hvis den opleves som understøttende eller i tråd med den ansattes værdier (”crowding in”) (Le Grand, 2003).

Den helt centrale pointe er, at styringstiltag og deres effekt er dybt afhængige af, hvordan de spiller sammen med offentlige ansattes motivation. Derfor er det interessant at beskæftige sig med styringens ”underside”, altså hvordan styringstiltaget opleves af de ansatte. Principielt kan det samme styringsgreb opleves som underminerende for nogle medarbejdere og som understøttende for andre. Forskellen i sådanne oplevelser af styring kan dermed få tilsvarende forskellig betydning for medarbejdernes motivation og performance.

### *Styring og styringsrelationen*

En faktor som vurderes som betydningsfuld for oplevelsen af styringsgrebet, er kvaliteten af relationen imellem den overordnede og den underordnede. Især peger flere forskningsresultater på, at en tættere styringsrelation med en lav magtdistance er fordelagtig, hvis man gerne vil opbygge tillid (Bruijn, 2002; Luhmann, 1999; Schillemans, 2013; Six, 2013; van Thiel & Yesilkagit, 2011). Nærhed i styringsrelationen kan handle om en række forskellige kontaktflader imellem den styrende og den styrede, f.eks. afrapportering ift. resultater, eller processer hvor enheden involveres i

udviklingsforløb. Styring som opleves som fjern og formel vil typisk reducere tillid, mens styring som opleves som nær og uformel vil øge tillid (van Thiel & Yesilkagit, 2011, p. 797). Dette er i tråd med de Bruijns forskning, som peger på, at distancen mellem den styrende og den styrede vil være afgørende for, om resultatstyringen får en konstruktiv virkning eller ej. En stor afstand vil dels vanskeliggøre den styredes proces ift. at skabe mening i styringsoutput, og styringstal vil også kunne fremstå mere ”hårde” og absolutte, hvis der er stor distance mellem afsenderen og modtageren af styringsinformationerne (Bruijn, 2002, p. 587).

Six peger også på, at oplevelsen af samhørighed med den styrende er central for opbygningen af tillid. Hvis ikke den underordnede er interesseret i at opbygge en relation med den overordnede, vil der derfor være vanskelige vilkår i forhold til at opbygge tillid. Derfor er den overordnedes evne til at signalere interesse i at opbygge en relation afgørende. Her ses en parallel til Luhmanns pointe om behovet for at inkludere den andens behov i sin selvfremsstilling og vigtigheden af at signalere ønske om at opbygge en tillidsrelation (Luhmann, 1999; Six, 2013, p. 176). Flere forskere understreger dog, at ikke alle vil reagere positivt på ”invitationen til tillid”, og at der fortsat skal være styringsredskaber til at håndtere kalkulerende agenter. I sådanne tilfælde bliver det den overordnedes rolle at sanktionere, og konstruktivt vise, hvordan tilliden i styringsrelationen igen kan opbygges (Le Grand, 2003; Six, 2013, p. 181).

Oplevelsen af kontrol formes altså af nærheden i styringsrelationen. Meget stramme bindinger kan godt virke tillidsunderstøttende, hvis styringsrelationen har en høj kvalitet. Det kalder på en ændring i fokus på det ydre styringsgreb til i højere grad at fokusere på det indre samspil og styringsprocessen.

### *Styring og involvering*

Selvom kontrol i et eller andet omfang vil påvirke medarbejderens handlerum, kan der kan være stor forskel på, om kontrollen opleves som et ydre, begrænsende pres. Flere forskere peger i den sammenhæng på, at medarbejderinvolvering og -deltagelse i designet af kontrolmekanismer påvirker oplevelsen af autonomi. En høj grad af involvering vil ofte skabe en oplevelse af selv at have valgt adfærd fremfor at være blevet den pålagt af den styrende. Deltagende, involverende forløb skaber med andre ord mulighed for, at kontrolmekanismer i højere grad internaliseres (Bruijn, 2002, pp. 587–588; Costa & Bijlsma-Frankema, 2007, p. 399; Six, 2013, p. 172; Weibel, 2007). Det understøttes af Andersen og Pedersen, som peger på, at styringskrav der implementeres via dialog fremfor diktat typisk vil opleves som mindre kontrollerende (Andersen & Pedersen, 2014, p. 79). Gennem deltagelse får medarbejderne en oplevelse af kontrol over beslutningsprocessen og muligheden for at udtrykke bekymringer eller behov. Selvom det ikke nødvendigvis giver kontrol over resultatet, vil processen kunne virke befordrende for udviklingen af selvmotivation (Six & Weibel i Bachmann & Zaheer, 2013, p. 65). Dette understøttes af flere forskere, som argumenterer for, at indførelse af styringssystemer kan skabe en oplevelse af tabt kontrol, som kan genetableres gennem involvering i implementeringen. Derfor understreger betydningen af samarbejde imellem den styrende og den styrede i en fælles søgeproces efter passende mål og resultater, som understøtter selvstyring (Baronas & Louis, 1988; Schillemans, 2013). Det kan f.eks. ske gennem facillitering af styringsdialoger, hvor opgavekompleksiteten kan



foldes ud og blive en del af en fælles meningsafsøgning (Bruijn, 2002, p. 592). Dette støttes også af danske forskere, som peger på et øget behov for i højere grad at involvere medarbejdere i designet af styringen, da implementering og vedligehold af styringssystemerne i sidste ende vil afhænge af dem (Andersen et al., 2012, p. 23; Triantafillou i Torfing, 2012, p. 102).

### 3.3.5. Opsummering: Tillidsbaseret styring

Tillidsbaseret styring kan i særlig grad knyttes til idestrømmene i New Public Governance, hvor troen på overlappende interesser imellem over- og underordnet er stor. En central ambition i tillidsbaseret styring er at skabe betingelser for selvstyring. Tillid bliver derfor en central styringsmekanisme, fordi tillid er en betingelse for at øge den underordnedes autonomi. Da der ikke er én opskrift på hvordan tillid skabes, betyder det også at tillidsbaseret styring ikke kan løsrives fra dens kontekst. Derimod vil der være brug for at inddrage kontekstuelle faktorer i designet af styringen.

Styringen kan betragtes som en måde at øge og reducere den underordnedes autonomi på en række områder. Det kan både handle om autonomien til at træffe beslutninger omkring mål og evaluering af disse. Der er også forskel på, hvor meget ledelsesautonomi der gives til selv at fastlægge procedurer og disponering af tildelte ressourcer. Styring kan også løse eller stramme bindinger på det givne besluthedsrum. Det kan f.eks. være strukturelle bindinger, som afgør i hvor høj grad man har friheden til at organisere sig selv. Det kan også være økonomiske bindinger, som afgør, hvor økonomisk afhængig den underordnede er af den overordnede. På samme måde har juridiske bindinger betydning for, hvilken status enheden har ift. den overordnede. Sidst men ikke mindst er der bindinger, som afgør, hvor meget den overordnede må intervenere ved f.eks. at stille dokumentationskrav, evalueringskrav eller sanktionere den underordnede.

Selvom ambitionen i tillidsbaseret styring er at understøtte selvstyring, betyder det ikke fuld autonomi eller et fuldt opgør med al kontrol. I den forbindelse er en central pointe, at tillid og kontrol ikke behøver at fungere subsidiært, men at tillid og kontrol under de rette omstændigheder kan komplementere hinanden. Der er altså ikke nødvendigvis en modsætning imellem tillid og kontrol, som faktisk i nogle tilfælde kan understøtte hinanden.

Oplevelsen af styringen påvirkes af flere faktorer. For det første er det afgørende, at styringen tilrettelægges, så den opleves som understøttende for de offentlige ansatte og den Public Service Motivation, som kan betragtes som en særlig ressource i den offentlige sektor. Derudover peger flere forskere på, at nære og uformelle styringsrelationer imellem over- og underordnet har betydning for om styringen opleves som tillidsunderstøttende eller tillidsundergravende. Store afstande og manglende dialog om styring bidrager ikke positivt til oplevelsen af styringen. En sidste væsentlig faktor, som påvirker oplevelsen af styringen, er i hvor høj grad medarbejdere har været involveret i design af styringsværktøjerne. Ved at give plads til en styringsdialog, hvor opgavens kompleksitet kan foldes ud og styringsløsninger samskabes, vil styringskrav typisk opleves som mindre kontrollerende og underminerende for motivation og tillid.

Teorien peger altså på, at styringens samspil med tillid ikke kun er et resultat af selve styringsgrebets form og radikalitet, men også hænger sammen med oplevelsen af styringsrelationen.

Da ledelse får en central rolle i implementeringen og vedligeholdelsen af styringen, vil det det næste afsnit sætte fokus på, hvordan tillidsbaseret ledelse kan forstås.

### 3.4. Tillidsbaseret ledelse

I dette afsnit sættes tillid i samspil med ledelse. Indledningsvist afgrænses ledelsesbegrebet, ligesom tillid placeres i ledelsesparadigmatisk sammenhæng.

#### 3.4.1. Hvad er ledelse?

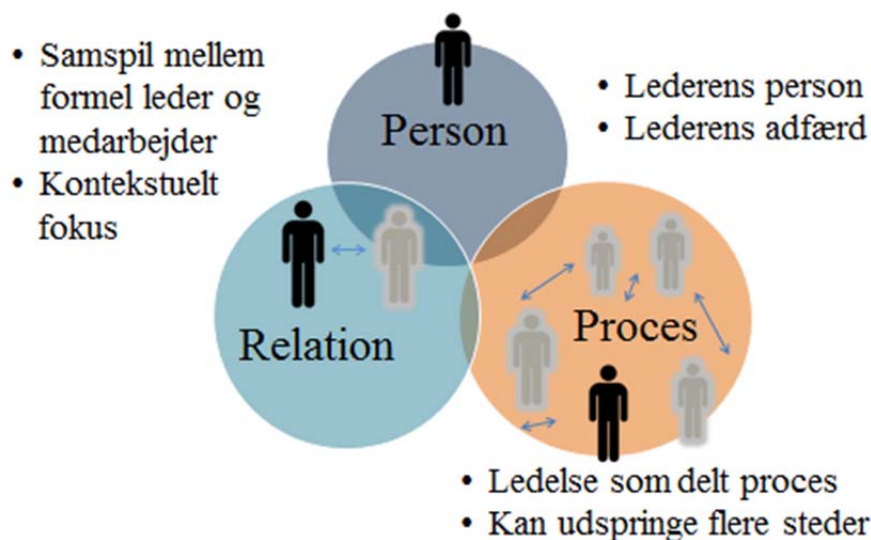
Ledelse er et omdiskuteret fænomen med en række forskellige dimensioner og definitioner (Bolden, Hawkins, Gosling, & Taylor, 2011, p. 40). Selvom definitionen på ledelse langt fra er entydig, er der ifølge Day og Antonakis en række dimensioner i forståelsen af ledelse, som de fleste forskere i princippet anerkender (Day & Antonakis, 2012, p. 5). Ledelse kan forstås som en påvirkningsproces imellem leder og medarbejder, som resulterer i et output. Påvirkningsprocessen kan så forklares ud fra en række faktorer som f.eks. lederens personlighed, lederens adfærd, medarbejderens opfattelse og de egenskaber, de tillægger lederen. Derudover kan konteksten også tillægges en væsentlig rolle som forklaringsfaktor (Day & John Antonakis, 2012, p. 5). Der er altså bred enighed om, at ledelse er rettet mod at nå et mål, og at en række forskellige faktorer kan få betydning i processen.

Lederen er givet en formel magt, som vedkommende kan bruge, selvom der også er andre mere uformelle magtformer, som kan anvendes som afsæt for ledelse (Day & Antonakis, 2012, p. 5). Formel magt er stjernerne på skuldrene og den legitimitet, der er givet til at uddele belønninger og sanktioner eller træffe beslutninger på vegne af helheden. Selvom magt kan betragtes som en forudsætning for at kunne bedrive ledelse, er ledelse mere end formel magt, som kun virker kausalt i én retning. I denne forståelse er lederens formelle position og magt mindre tydelig og åbner op for, at ledelse kan initieres fra flere sider, der ikke behøver være forankret i en hierarkisk kontekst. Denne forståelse understøttes af Kotter, som argumenterer for, at ledelse forstået som en formel position kan skabe den misforståelse, at positionen per automatik producerer ledelse, hvilket langt fra altid er tilfældet (Kotter, 2008). Ledelse kan altså også betragtes som en reciprok proces, som kan udspringe fra flere i gruppen, og som ikke kun kan henføres til én, formelt udpeget person (Gill, 2011, p. 6; Parry & Bryman, 2006, p. 447).

Der er altså ikke konsensus om hvordan de forskellige ledelsesteorier betragter ledelse. Antonakis og Day argumenterer for, at forståelsen af ledelse har udviklet sig, men understreger at de forskellige perspektiver ikke behøver at udgøre modsætninger. Ligesom Parry og Bryman mener de også, at idéstrømmene i højere grad bør betragtes som arkæologiske lag end som faser, der kronologisk har afløst hinanden (Day & Antonakis, 2012, p. 7; Parry & Bryman, 2006, p. 448). Gill argumenterer i den sammenhæng for, at manglen på konsensus omkring hvad ledelse er, i virkeligheden handler om, at de forskellige retninger fokuserer på dele af ledelse fremfor helheden i ledelsesvirket. Han mener dermed ligesom Parry og Bryman, at de forskellige ledelsesretninger skal ses som brikker i et samlet puslespil (Gill, 2011).

Flere ledelsesteoretikere peger på tre perspektiver, som kan illustrere de forskellige forståelser af ledelse: Det personlige niveau, det interpersonelle niveau og det organisatoriske niveau (Mishra & Mishra, 2013, p. 33; Whitener, Brodt, Korsgaard, & Werner, 1998, p. 519). En lignede opdeling ses også hos Bolden, som peger på, at ledelse i organisationer kan forstås på tre niveauer. Ledelse kan betragtes som en størrelse, der er forankret i lederen som person og som udspringer af dennes

egenskaber og adfærd. Ledelse kan også forstås som et produkt af en relation imellem leder og medarbejder og deres interaktion i en bestemt kontekst. Derudover kan ledelse også forstås som en proces, som kan deles og sker i interaktion mellem en række aktører (Bolden et al., 2011, p. 36; Seers, Keller, & Wilkerson, 2003).



Figur 3:5 Tre perspektiver på ledelse

De tre perspektiver har med forskellige tyngde domineret den eksisterende ledelsesteori, men skal ifølge Bolden ikke betragtes som udtømmende eller gensidigt ekskluderende (Bolden et al., 2011, p. 41). Som vi senere skal se i kapitlet, kan der argumenteres for, at synet på ledelse har udviklet sig historisk, og at én linse ofte er særligt i fokus i nogle ledelsesteorier. Bolden et al. argumenterer dog ligesom flere andre ledelsesteoretikere for, at der i forståelsen af ledelse er brug for at se helheden og ikke begrænse sig til ét perspektiv. Der kan bestemt være argumenter for, at én linse bliver forgrund i forståelsen af ledelse, men fremfor at positionere linsen som en "rigtig" i modsætning til tidligere linsers "forkerte" fokus, er det mere hensigtsmæssigt at fastholde de øvrige linser, som baggrund i ledelsesforståelsen.

I min gennemgang af tillidsbaseret ledelse har jeg valgt at læne mig op af de tre centrale perspektiver på ledelse: Ledelse kan betragtes som en egenskab, der udspringer fra lederen, fra en relation mellem leder og medarbejder, og ledelse kan betragtes som en social proces, der deles imellem flere aktører.

Da tillidsbaseret ledelse handler om at skabe betingelser for selvledelse, er det processuelle perspektiv i høj grad relevant. Opbygningen af tillid er central, fordi den netop gør det muligt at skabe større autonomi og dermed distribuerede og delte beslutningsprocesser. I den forstand kan man argumentere for, at det processuelle perspektiv har en særlig betydning. Fokus i denne ph.d.-afhandling er dog på vertikale tillidsrelationer i en organisatorisk kontekst, og derfor vil formel

magt og hierarkiske positioner være en central baggrund for problemfeltet. Man kan derfor argumentere for, at den formelle leder har særlige ressourcer og magtformer til rådighed, som gør det relevant at have et fokus på lederen som person. Samtidig understreger tillidsteorien netop relationens betydning for opbygningen af tillid. Tillid kan ikke beordres, så derfor bliver et blik på samspillet mellem medarbejder og leder også centralt, ligesom kontekstuelle faktorer kan få betydning. Her giver det altså mere mening at betragte ledelse som en størrelse, der skabes i en relation, og som er betinget af en konkret kontekst.

### 3.4.2. Tillid i ledelsesteorien

Forskning og teoriudvikling inden for ledelse har været omfattende og karakteriseret ved en mængde forskellige tilgange og retninger. Selvom der ikke er konsensus på tværs af forskningsfeltet, kan der dog identificeres en række centrale retninger, som i det følgende kort opridses med særligt fokus på tillidsbegrebet betydning i teorierne.

#### *Ledelse som person: Lederen i fokus*

De første ledelsesteorier bygger på idéen om lederen som ”*Great man*”. Det er derfor især den formelle leders personlighedstræk, der er i fokus. Denne skole betragter en række bestemte medfødte egenskaber (som f.eks. stabil personlighed, intelligens og dominans som en afgørende forskel, der adskiller ledere fra ikke-ledere (Day & Antonakis, 2012, p. 7)). Fokus i denne ledelsesskole er primært psykologisk og kobles bl.a. til studier af intelligens. Det at være en god leder er altså først og fremmest noget, man er eller ikke er, og ikke noget man kan træne sig til at blive (Gill, 2011, p. 64; Parry & Bryman, 2006, p. 448). Dermed er fokus også på, hvordan man identificerer de ledere, som er disponerede for at kunne påtage sig en lederrolle (Bolden et al., 2011, p. 26). Integritet er bl.a. ét af de træk, som tillægges stor betydning ift. god ledelse, og som også kobles til lederens tillidsværdighed:

*Leaders with integrity inspire confidence in others because they can be trusted to do what they say they are going to do* (Northouse, 2010, p. 21).

I denne idéstrøm betragtes tillidsværdighed altså som et personlighedstræk hos lederen, som man enten besidder eller ikke besidder. Spørgsmålet om, hvordan der skabes tillidsbaseret ledelse, fokuserer primært på lederens indre, medfødte kvaliteter. I denne tilgang er der altså meget lidt fokus på ledelse som en proces og på samspillet imellem medarbejder og leder.

I takt med at fokus på personlighedstræk falmer, begynder ledelsesforskningen i starten af 1950'erne at fokusere på lederes adfærdstil. Fokus skifter altså her fra et fokus på ledelse som et karaktertræk til i højere grad at være en disciplin, der kan tillæres gennem f.eks. lederuddannelse, coaching eller supervision (Day & Antonakis, 2012, p. 8). Lederstilteorien tilbyder en ramme, hvor ledelse ifølge Northouse indeholder en opgave- og relationsdimension, som begge er centrale for lederens succes (Northouse, 2010, p. 77). De første forsøg knytter sig til den *behavioristiske skole*, som bl.a. er optaget af, hvordan forskellige lederstile påvirker medarbejderes adfærd.

I lederstilteorien er tillidsbegrebet ikke særligt eksplicit. Man kan dog argumentere for, at tilgangens fokus på lederadfærd også afspejler sig i tillidsforståelsen. Det betyder, at tillid især

kobles til lederens adfærd. Hvor fokus i ”Great man”-ledelsesteori er på lederens personlighed, skiftes der nu til at se tillid som en størrelse, man som leder kan lære at opbygge gennem sin ledelsesstil. Lederen som person er stadig i høj grad forgrund for tillidsforståelsen, hvor relationelle og kontekstuelle faktorer kan siges at være baggrund. Lederstilsteorien kritiseres da også især for den manglende forståelse af kontekstens betydning for ledelse (Northouse, 2010, p. 79).

### *Ledelse som relation: Øget fokus på kontekst og medarbejderen*

På den baggrund opstår *situationel ledelsesteori*, som bygger på den antagelse, at der ikke er én optimal ledelsesstil, men at god ledelse i stedet afhænger af opgaven og de medarbejdere, der skal ledes (Bolden et al., 2011, p. 27). Effektiv ledelse skifter dermed til at handle om evnen til at tilpasse sin ledelsesstil til konteksten og de behov, der er knyttet til den (Gill, 2011, p. 79). Centrale teoretikere er her Bass, Hodgson og White. I særdeleshed forbindes den situationelle skole dog med Fiedler, som argumenterer for, at lederens effektivitet determineres af relationen imellem leder og medarbejder samt opgavestrukturen (Day & Antonakis, 2012, p. 9; Gill, 2011, p. 79). Ledelse bliver altså et spørgsmål om at afkode medarbejderens modenhed i forhold til en forestående opgave og modellere sin lederadfærd, så den bedst muligt understøtter medarbejderens udvikling derfra (Northouse, 2010, p. 89).

I situationel ledelse bliver tillid en størrelse, der udvikler sig i takt med, at medarbejderens kompetence og motivation ændrer sig.

*Leaders can prove their confidence in highly mature people by giving them more and more independence. Although there is more trust between the leader and the mature follower, less direct effort is needed for the leader to prove this mutual trust (Hersey, 1979, p. 422).*

Tillid bliver altså en gave, som lederen giver gennem større og større frihed til den medarbejder, som har vist sig værdig til den. Tilliden er dermed højere imellem lederen og den selvstændige medarbejder som har bevist sin tillidsværdighed. Tillid doseres altså situationelt, og god ledelse handler om at afkode, hvor meget tillid der kan doseres til den enkelte medarbejder i en konkret situation (Hersey, 1979, p. 422).

Den situationelle skole bidrager med en større forståelse af kontekstens betydning for god ledelse og får også stor udbredelse pga. sin praktiske vinkling på ledelse. Hvor mange ledelsesteorier er deskriptive, er den situationsbestemte skole præskriptiv, hvilket ifølge Northouse har gjort det nemmere at omsætte teori til praksis. Den kritiseres dog for ikke at fokusere tilstrækkeligt på det organisatoriske niveaus betydning for ledelse og for ikke at tage højde for betydningen af sociale netværk og strategisk beslutningstagning (Northouse, 2010, p. 94).

Selvom medarbejderne får nogen fokus i de tidligere ledelsesteorier, bliver de generelt set betragtet som relativt passive. Fokus er under alle omstændigheder primært på, hvad lederen skal gøre for at få ”mest muligt” ud af medarbejderen (Bolden et al., 2011, p. 29). Relationen imellem leder og medarbejder får med ”New leadership” mere fokus og ledelse forstås i højere grad som en reciprok proces (Bolden et al., 2011, p. 30).

”*New leadership*”-skolen får vind i sejlene i 1980’erne og forbindes især med karismatisk, visionær og transformativ ledelse. Centrale teoretikere er her Burns og Bass, som introducerer *transformational leadership* (fremover transformativ ledelse) som et nyt ledelsesparadigme. Samtidig positioneres de tidligere ledelsesteorier, som det der kaldes *transactional leadership* (fremover transaktionel ledelse) (Day & Antonakis, 2012, p. 81; Gill, 2011, p. 11).

følge Burns og Bass har den tidligere forståelse af ledelse været centreret omkring et gensidigt bytteforhold imellem leder og medarbejder, hvor en ”noget-for-noget” tankegang har været dominerende. Det kommer f.eks. til udtryk gennem strategier som ”management-by-exception”, som er udtryk for ledelse, der på afstand monitorerer medarbejderne og primært griber ind, når der er problemer eller fejl. En anden transaktionel ledelsesstrategi er ”betinget belønning”. Her sætter lederen mål og succeskriterier og tilbyder feedback, finansiell og psykologisk belønning i bytte for opnåede resultater. Transaktionel ledelse beskrives typisk som meget instruerende, mål sættes uden den store interaktion med medarbejderne og brugen af belønning bygger på en eksternaliseret motivationsforståelse (Gill, 2011, p. 83).

Transformativ ledelse opstår som en kritik af den transaktionelle ledelsesteoris fokus på ekstrinsisk motivation og transaktionelle forståelse af forholdet imellem leder og medarbejder (Northouse, 2010, p. 172). Transformativ ledelse sætter i stedet fokus på at nære intrinsisk og prosocial motivation hos medarbejderen (Northouse, 2010, pp. 172–173). Dette er ifølge Bass baseret på en antagelse om, at ledelse i højere grad skal skabe en følelse af mening hos medarbejderne og inspirere til at overføre deres interesser til det fælles bedste. Det betyder, at etik og værdier får en central rolle i transformativ ledelse. Ledelse handler stadig om at sætte retning, men kommer i langt højere grad til at bygge på en konsultativ, deltagende og uddelegerende stil (Bass, 1990, pp. 21–22). Derfor bliver tillid ifølge Gill et centralt tema i transformativ ledelse:

*Trust is perhaps the single most important factor in transformational leadership* (Gill, 2011, p. 84).

Denne pointe understøttes af flere forskere, som har undersøgt koblingen imellem transformativ ledelse og tillid (den Hartog, 2003; Dirks & Ferrin, 2002; Gillespie & Mann, 2004).

Teorien om transformativ ledelse har vundet stor anerkendelse, men kritiseres også for ikke at anerkende behovet for transaktionel ledelse tilstrækkeligt (Gill, 2011; Van Wart, 2013). Derudover rejses der også kritik af den vægt, der i transformativ ledelse lægges på lederens karisma. Bekymringen retter sig mod den ophøjede position lederen tildeles og faren for, at narcissisme og egeninteresse bliver drivkraften i rollen fremfor helhedens interesse (Northouse, 2010; Van Wart, 2013).

### *Ledelse som proces: Ledelse som distribueret eller delt aktivitet*

En række ledelsesstrømninger skaber på forskellig vis afstand til især den heroiske lederrolle, som er central i den transformativ ledelsesteori. I forskningslitteraturen bruges delt, horisontal, kollektiv og distribueret ledelse ofte synonymt og vil derfor også her beskrives under ét. Disse *post-transformationale ledelsesteorier* er især optaget af skiftet fra ledelse som én persons magt til ledelse som en proces, hvor magten i højere grad deles (Koccolowski, 2010; Park, 2011; Parry & Bryman,

2006, p. 455; Pearce & Conger, 2003). Argumentet for at skifte fokus fra lederen som person til at betragte ledelse som en fælles, delt opgave er især en voksende opgavekompleksitet. Verden ændrer sig med større og større hastighed, og det betyder, at gode løsninger kræver hurtige beslutninger og involvering af flere kompetence- og vidensområder, end en formel leder alene kan mestre. Det betyder ikke nødvendigvis at den formelle leder forsvinder, men ledelse er en proces, som kræver et bredere blik og fokus på langt flere aktører (Gronn, 2002; Louis, Mayrowetz, Smiley, & Murphy, 2009; Pearce, Conger, & Locke, 2008).

***Distribueret ledelse*** defineres af Kocolowski som en dynamisk, samarbejdsdrevet proces, hvorigennem indflydelse distribueres imellem en pluralitet af individer. Delt lederskab kan blandt andet involvere decentraliseret beslutningstagning og fælles opgaveformulering (Kocolowski, 2010, p. 28). Hvor den transformativ leder på mange måder er centrum for organisationens udvikling er distribueret lederskab kendetegnet ved, at den formelle ledelse træder i baggrunden og kun fylder det, ”der er brug for”:

*Sometimes leaders need to foster systems in which they are not needed or leave those systems alone when they are working well; delegation can be leadership at its best* (Van Wart, 2013, p. 559).

Den formelle leder får på den måde en langt mere ydmyg rolle, som handler om kun at fylde det organisationen har brug for. Derfor er mægtiggørelse, et højt informationsniveau, decentralisering af magt og høj grad af involvering centrale dimensioner i distributiv ledelse. Denne tilgang betragter altså ansvar som noget, der går ud over den formelle magtstruktur og argumenterer for, at folk på alle niveauer skal have mulighed for at have indflydelse på den overordnede udvikling i organisationen (Bolden et al., 2011, p. 36).

Et fælles træk i ledelsesteorier hvor ledelse betragtes som en delt eller fælles proces, er en forsigtighed med at antage, at formelle ledere automatisk bedriver ledelse, og at de under alle omstændigheder ikke leder eksklusivt. Ifølge Gronn betyder det, at ledelsesrollen deles og i højere grad bliver et overlappende ansvar blandt flere aktører (Gronn, 2002). Tillid som begreb er i fokus i den distributive ledelsesteori, fordi delegering af magt og involvering bliver dybt afhængig af den formelle leders tillid til øvrige aktører:

*Without trust there is no hope of developing shared leadership* ( Pearce, 2004).

*If trust is strong, designers of distributed leadership activities are more likely to (...) introduce fewer bureaucratic controls and extend larger autonomy (...) and to incorporate processes of collaboration, and open bi-directional communication and joint problem solving (...)* (Louis et al., 2009, pp. 175–176).

Tilliden fra den formelle ledelse er altså på den ene side afgørende for at der skabes den autonomi, som gør det muligt at distribuere ledelsesopgaven. Samtidig peges der også på, at tilliden fra medarbejder til den formelle ledelse er vigtig, fordi tillid kan skabe en følelse af sikkerhed, som gør det mere sandsynligt, at medarbejderen tør ”gribe” autonomien:



*Distributed leadership is likely to be seen as risky (...) and trust may promote a willingness to try out at new (...) role* (Louis et al., 2009, p. 161).

Tillid bliver altså central begge veje, fordi den kan absorbere den øgede usikkerhed, som kan følge med distribution af ledelse.

En lidt anden vinkling ses i *servant leadership*, som på mange måde er en kritik af den karismatiske lederrolle, som har været dominerende i transformativ ledelse. Afsættet i denne ledelsesteori er vigtigheden af ledere, som er drevet af at tjene det fælles bedste, som er etisk drevet, og som på den måde er langt mere ydmyge. Delt lederskab er også en ambition i denne ledelsesteori, som betoner vigtigheden af at kunne sætte sig selv og egne behov til side, hvis det er til det fælles bedste. Det er det større formål, som driver lederen, og ikke egocentriske behov for selv at blive eksponeret eller belønnet, og det har betydning for tilliden til lederen:

*“Service before self” is not just a slogan. Instead, it is a powerful reality that builds trust between employees and supervisors* (Reinke, 2004, p. 50).

Flere studier peger på, at servant leadership skaber tillid imellem leder og medarbejdere (Liden, Wayne, Zhao, & Henderson, 2008, p. 161; Page & Wong, 2000; Parris & Peachey, 2013, p. 387; Reinke, 2004; Sendjaya & Pekerti, 2010; Stone, Russell, & Patterson, 2004).

### 3.4.3. Tillidsbaseret ledelse: Tre centrale perspektiver

Som det fremgår, er tillid som begreb centralt i flere af idéstrømmene omkring ledelse. Hvor tillid i ”Great man”-teoriene betragtes som et karaktertræk ved lederen, udvikler de sig i den situationelle ledelsesteori til at være en størrelse, som lederen doserer afhængigt af medarbejderens kompetence og motivation. Tillid knyttes i høj grad til transformativ ledelse, ligesom visse empiriske undersøgelser faktisk også indikerer en vis korrelation med transaktionel ledelse. Også i delt og distribueret ledelse betragtes tillid som centralt, fordi den både er afgørende for, at autonomi frigives og gribes blandt aktører i organisationen.

Tillid knyttes altså til ledelse i en række ledelsesteoretiske idéstrømme, men samtidig ses et skifte i fokus på, hvordan ledelse spiller sammen med tillid. Hvor tillid i transaktionel ledelse primært sker gennem klarhed om mål, middel og de belønninger og sanktioner, der følger med præstationer, skifter tillid i transformativ ledelse til i højere grad at være et fænomen, der skabes gennem karismatisk ledelse, som formidler visioner og værdier. Involvering af medarbejderen betragtes også som tillidsskabende i transformativ ledelse, men denne dimension skærpes i de mere post-transformativ ledelsesteorier. Samtidig sker der her et skifte i synet på lederens karisma og dens betydning for tillid. Hvor lederen i transformativ ledelse går forrest i at formulere visionen og kommunikere den, indebærer post-transformativ ledelse en bevægelse i retning af en mere ydmyg leder, som i stedet skaber rammer og faciliterer processer, hvor medarbejdere (og andre aktører) involveres i problemforståelse- og løsning (Hunt, Burke, Sims, Lazzara, & Salas, 2007).

	Ledelsesteori	Centrale teoretikere	Ledelsesfokus	Syn på tillid
Lederen som PERSON	Personlighedstræk teori	Mann Stogdill	Lederens medfødte personlighed (bl.a. integritet)	Tillid er et medfødt karaktertræk
	Ledelsesstil teori	Lewin & Lipitt Stogdill & Coons Fiedeler House	Lederens adfærd. (som kan trænes)	Tillid ikke i fokus
Ledelse som RELATION	Situationel ledelse	Bass White Hersey & Blanchard	God ledelse tilpasses medarbejderens motivation og kompetence.	Tillid doseres situationsbestemt som en transaktion imellem leder og medarbejder.
	New leadership (transformativ ledelse/ transaktionel ledelse)	Burns Bass Avolio	Ledelse skal fokusere på medarbejderens behov, og inspirere til følgeskab.	Tillid skabes gennem individuel hensyntagen, intellektuel stimulation, inspirerende motivation og idealiseret indflydelse.
Ledelse Som PROCES	Distributiv/ delt/ samarbejdsdrevet ledelse	Koccolowski Gronn Pearce	Ledelse er en proces, som skal distribueres eller deles. Formel leder bliver facilitator af samarbejde om beslutningsproces.	Tillid skabes gennem delegering af kompetence, Involvering i ledelsesbeslutning og samarbejde. Ydmyg formel leder ledelse.
	Servant leadership	Parris & Peachey, Reinke Sendjaya & Pekerti, Stone	Ledelse skal delegeres gennem fælles vision/ formål. Den formel leder skal udvise ydmyghed, integritet og være i stand til at sætte andre behov før sine egne.	Tillid skabes gennem facilitering af fælles vision, delegation af kompetence og formel ledelse præget af ydmyghed

Figur 3:6 Oversigt over ledelsesteori

Samspillet mellem tillid og ledelse betragtes altså (om end i forskellig grad og med forskelligt fokus), som vigtigt på tværs af ledelsesteoriene.

Denne pointe bliver et afsæt for det næste skridt i afhandlingen, som handler om at se nærmere på den ledelsesteori, som jeg i det følgende vil kalde for ”tillidsbaseret ledelse”. Det er teori, som specifikt er optaget af koblingen imellem ledelse og tillid, og den betydning tillid til og fra ledelse har for organisationens ydeevne. Meget af teorien har naturligvis snitflader til de tidligere gennemgåede ledelsesteorier, men har altså et mere direkte fokus på fænomenet tillidsbaseret ledelse.

Man kan argumentere for, at tillidsbaseret ledelse i særlig grad kan knyttes til forståelsen af ledelse som en distribueret proces, som har som ambition at understøtte selvledelse. Som tidligere nævnt, argumenterer flere forskere for, at de forskellige dimensioner i ledelsesteorien i højere grad bør ses som arkæologiske lag end som faser, der har afløst hinanden (Bolden, 2011; Day & John Antonakis, 2012, p. 7; Parry & Bryman, 2006, p. 448). Inspireret af argumenterne for en mere helhedsorienteret tilgang, vælger jeg derfor at anvende de tre dimensioner som centrale perspektiver i forståelsen af tillidsbaseret ledelse.

#### 3.4.4. Tillidsbaseret ledelse som en distribueret proces

Baggrunden for at tale om tillids betydning er på tværs af litteraturen om tillidsbaseret ledelse stigende kompleksitet og forandringshastighed i opgaveløsningen. I tråd med distributiv og delt ledelsesteori er argumentet altså, at den formelle leders kapacitet til problemløsning langt fra slår til ift. de komplekse problemstillinger, der skal håndteres. Tillidsbaseret ledelse handler derfor om, at skabe fleksibilitet i en kompleks opgaveløsning, hvor betingelser, behov og muligheder er i kontinuerlig forandring (Thygesen et al., 2008, p. 64).

*Ledelse er ikke længere forbeholdt ledere, men er blevet en disciplin der udøves overalt blandt moderne medarbejdere* (Thygesen et al., 2008, p. 60).

Kunsten for den formelle leder bliver altså at aktivere det enorme potentiale, der består i andres selvledelse (Thygesen et al., 2008, p. 57). Ledelse bliver dermed en disciplin, der ikke længere er forbeholdt lederen, men som udøves blandt medarbejderne. For den formelle leder handler det om at invitere andre til at tage ledelse på sig og åbne døren ind til et ledelsesrum, der ideelt set skal indtages af hele organisationen.

#### Mægtiggørelse

Valentin argumenterer for, at tillidsledelse involverer en bevægelse væk fra en klassisk, ledelsesteoretisk magtforestilling, der har sit fokus på at minimere andres handlingsalternativer. Tillidsledelse handler i stedet om offensivt at opbygge andres evne til selvstyring (Vallentin, 2001, p. 130). Hvor magt i en klassisk autoritativ form afvikler autonomi, udvikler tillid autonomi. Grundlaget for tillidsledelse er altså en ambition om at nedtone brugen af formel magt og i stedet opbygge den andens evne til selvledelse. Her ses altså en klar parallel til horisontal og distribueret ledelsesteori, som jo netop fokuserer på deling af magten (Torfing, 2012; Vallentin, 2001; Van Wart, 2013). Udfordringen for den ledelse der vil skabe tillid, bliver derfor at finde frem til, hvordan man leder andre, der leder sig selv. Det at vise tillid kan altså fremstå som et tab af magt, men ifølge Thygesen er der i stedet tale om den ny form for magt, som er knyttet til at mægtiggøre andre (Thygesen et al., 2008, p. 72). Dette understøttes af Nyhan, som argumenterer for, at mægtiggørelse eller ”empowerment” er en nødvendighed for at udvikle tillid imellem leder og medarbejder (Nyhan, 2000, p. 93).

Mægtiggørelse kan bl.a. handle om at opbygge og dele kompetencer og viden blandt medarbejderne. Faktisk peger Lee et al. på, at både tilliden til lederen og tilliden til kolleger øges, når der aktivt fokuseres på vidensopbygning gennem f.eks. scanning af idéer i omgivelserne,

udvikling af netværk, deling af teknisk ekspertise eller brug af udefrakommende ekspertise i teamet (Lee, Gillespie, Mann, & Wearing, 2010, p. 486).

### *Delegering*

En helt central ambition i tillidsbaseret ledelse er altså at skabe betingelser for selvledelse. Dette gøres blandt andet gennem delegering af kompetence og kontrol, så medarbejderen i højere grad selv får mulighed for at træffe beslutninger i egen opgaveløsning. Tillidsbaseret ledelse er i den forstand eksponent for distributiv ledelse.

Delegering betyder, at medarbejderne får mulighed for at udvikle ejerskab og ansvar for deres opgaver. Det kan f.eks. handle om, i hvor høj grad medarbejderen selv får lov at finde løsningen på problemstillinger og i den forstand tage lederskabet på sig (Falcone & Castelfranchi, 2001; Mishra & Mishra, 2013, pp. 33–34; Nyhan, 2000; Park, 2011; Whitener & Brodt, 1998, p. 517).

Ifølge Castelfranchi og Falcone kan der skelnes imellem grader af delegation, hvor opgavens åbenhed kan variere. Det kræver f.eks. større tillid at delegere opnåelsen af et mere abstrakt mål til en medarbejder, end delegation af en konkret, afgrænset opgave. Delegationens grad kan også afspejle sig i delegationen af kontrol. Dvs. jo mere kontrolfunktionen overlades til medarbejderen selv, des mere tillid kræves der (Falcone & Castelfranchi, 2001).

### *Involvering*

Et centralt greb i tillidsbaseret ledelse er også at involvere flere aktører tidligere i beslutningsprocesser, der vedrører arbejdspladsen. Medarbejdere som oplever at blive involveret, er mere tilfredse og har mere tillid til deres leder (Huang, Iun, Liu, & Gong, 2009; Martin, 1999; Nyhan, 2000; Searle et al., 2011; Spreitzer & Mishra, 1999; Whitener & Brodt, 1998).

Involvering handler om i højere grad at åbne op for deltagelse i beslutninger, som ellers klassisk set har været forbeholdt lederen. Involvering kan rangere fra slet ikke at inddrage nogen medarbejdere i en beslutning, til en høring hvor input samles, til en omfattende dialog, hvor konsensus tilstræbes (Whitener & Brodt, 1998, p. 517). Med andre ord handler det om, i hvor høj grad problemer løses i et samarbejde, fremfor at den formelle leder tager beslutningen alene (Bijlsma & Bunt, 2003, p. 648). Selv det bare at få lov til at ytre sin holdning, selvom beslutningen i sidste ende bliver en anden, associeres positivt med tillid til lederen (Alexander & Ruderman, 1987, p. 192; Whitener & Brodt, 1998, p. 517). Det handler blandt andet om den symbolske værdi, en invitation til involvering kan have. Når ledere deler magten til at træffe beslutninger kan det i sig selv ses som en demonstration af tillid til deres medarbejdere (Lind & Tyler, 1992, p. 130; Rosen & Jerdee, 1977; Whitener & Brodt, 1998, p. 517).

Hvor ledelse i den bureaukratiske organisation ofte forbindes med lukkede beslutningssystemer, involverer tillidsbaseret ledelse altså en åbning af sådanne beslutningsprocesser (Nyhan, 2000, p. 91). Tillidsledelse kommer derfor til at handle mindre grad om, som formel leder at træffe beslutningerne selv og i højere grad om at orchestrere, at aktører kan bidrage til beslutningerne. Så selvom tillidsledelse på den ene side indebærer, at man trækker sig tilbage for at give plads til andre

aktørers bidrag, så kræver tillidsledelse også et nærvær for at facilitere dialog om behov og ideer (Carnevale & Wechsler, 1992; Parry & Bryman, 2006; Thygesen et al., 2008; Van Wart, 2013).

### *Retning og rammer*

Dét at skabe en fælles forståelse for retning i organisationen betragtes af flere forskere også som centralt. Argumentet er, at et fælles billede af retning gør det mindre risikofyldt at agere, når råderummet udvides (Gillespie & Mann, 2004; Martin, 1999; Sprenger, 2007). Hvor nogle fokuserer på fælles vision, er andre optaget af fælles mål, rammer eller værdier.

*Sharing common values helps team members to predict how the leader will act in the future, and gives them the assurance that the leader is unlikely to act contrary to the shared values. Similarly, a common vision aligns leaders and team members' actions and focuses them on the achievement of shared goals* (Gillespie & Mann, 2004).

Lewicki and Bunker peger også på fælles mål og værdier som en måde at binde aktørerne i tillidsopbygningen sammen. Det at artikulere en fælles vision eller mål, som er værd at kæmpe for, kan betragtes som en måde at udvikle en kollektiv identitet på. En sådan kollektiv identitet gør det muligt at skabe overlap i forståelse og behov og gøre det nemmere at forudsige hinandens adfærd. Det giver en oplevelse af konsistens, som er afgørende for opbygningen af tillid. Fælles rammer og retning kan betragtes som en form for harmonisering af holdninger og identitet, som gør det muligt at koordinere handling i komplekse sammenhænge, hvor mængden af handlemuligheder er stor (Lewick & Bunker, 1996, pp. 123–124).

I dele af teorien er der fokus på, at den formelle leder skal udpege og kommunikere den fælles vision eller strategi (Bass, 1991; Dirks & Ferrin, 2002; Gillespie & Mann, 2004; Podsakoff, MacKenzie, Moorman, & Fetter, 1990). I denne forståelse er det at udpege retning altså primært en opgave for den formelle leder, som formulerer og derefter kommunikerer vision, strategi eller værdier til de ansatte. Thygesen et al. bidrager dog med en anden forståelse af lederens rolle i denne proces. Frem for at betragte lederen som én der alene planlægger og styrer strategien, er der et potentiale i at samskabe kollektive strategier, som er lydøre overfor det modpres, der konstant opstår i en organisation.

*Hvordan tilvejebringes strategier i organisationen? Svaret er: Ikke nødvendigvis fra toppen og ikke nødvendigvis fra ledere. I praksis så opstår organisationens strategier utallige steder i organisationen. Så som leder kan man ligeså godt tage tyren ved hornene og arbejde med organisationen som et strategisk materiale, hvor strategier utilsigtet popper op* (Thygesen et al., 2008, pp. 186–187).

Kritikken af den eksisterende forståelse af den formelle ledelse som strateg er altså, at strategier ikke kun udspringer oppefra, og at udformningen af strategier har langt større potentiale, hvis processen er kollektiv og kumulativ. Som formel leder betyder det, at strategiformulering i højere grad kommer til at handle om facilitering af samskabelse frem for selv at være visionær pennefører. Strategien skal altså findes i organisationen og ikke opfindes af den formelle leder. Sådanne samskabelsesprocesser er komplekse og tager tid, men er ifølge Thygesen et al. langt mere

værdiskabende, fordi de aktiverer den samlede organisations strategiske potentiale (Thygesen et al., 2008, pp. 216–218).

### 3.4.5. Tillidsbaseret ledelse som en relation

Opbygningen af en tillidsrelation kræver en indsats fra begge sider (Luhmann, 1999, p. 87). For tillid er et produkt af relationen, og ikke noget en leder kan skabe alene. Tillid skal gives, modtages og returneres som en gave for trinvist at blive opbygget. Tillid er altså et relationelt fænomen, som udvikles i en løbende fortolkningsproces (Luhmann, 1999).

#### *Risikovurdering som afsæt for tillid*

Selvom øget autonomi er en ambition i tillidsbaseret ledelse, bør tillid hverken gives blindt eller ureflekteret, men skal altid holdes op imod den potentielle risiko, der altid følger med tilliden.

*Trust is not always good -also in cooperation and organisation. It can be dangerous both for the individual and for the organisation. In fact the consequences of over-confidence (the excess of trust) at the individual level are: reduced control actions, additional risks, non careful and non accurate action, distraction, delay in repair, possible partial or total failure or additional cost for recovering (Falcone & Castelfranchi, 2001, p. 20).*

For meget tillid betyder altså at acceptere for meget risiko. Tillidsledelse indebærer altså nok en generel ambition om at udvide andres handlingsalternativer, uden at det dermed ophøjes til altid at være det rigtige valg i en konkret situation (Falcone & Castelfranchi, 2001; Gebert, Boerner, & Lanwehr, 2003; Langfred, 2004; Luhmann, 1999). Valget om tillid vil derfor altid ske med afsæt i en vurdering af risiko. Den risiko påvirkes af en række faktorer.

Blomquist peger bl.a. på to afgørende faktorer i beslutningen om at vise tillid eller ej, nemlig den anden parts kompetence og goodwill (Blomqvist, 1997). En lignende skelnen ses hos Six som mener, at den andens *evne* og *velvillighed* vil være en vigtig del af beslutningen om at vise tillid, men tilføjer derudover, at *dedikation* og *etik* også vil indgå i overvejelserne omkring tillid (Six, 2003a, pp. 200–201). Evne handler i høj grad om kompetence, mens velvillighed kan betragtes som villigheden til at afstå fra egocentrisk adfærd, hvis muligheden byder sig. Dedikation handler om, hvorvidt man reelt vurderes i stand til at sætte handling bag ordene. Man kan altså godt have både evnerne og den gode vilje på plads, men i praksis ikke have tilstrækkeligt energi til at føre det ud i livet. En medarbejder kan f.eks. have stor vilje til at hjælpe med en opgave uden at have de fornødne kompetencer til at løfte den. Omvendt kan tilliden til en fagperson være lille på trods af vedkommendes demonstrerede kompetencer, fordi der hersker usikkerhed om, hvorvidt viljen eller kræfterne til at løse opgaven er til stede. Samtidig kan en leder have stor tillid til samme person i forhold til en anden opgave i en situation eller kontekst, fordi det her vurderes, at både kompetence og vilje er tilstrækkelig. Tillid vil altså som oftest være knyttet til en konkret kontekst og involvere overvejelser om både vilje, kompetence, dedikation og den konkrete situation.

*Even though the level of trust may be constant, the specific consequences of trust will be determined by contextual factors such as the stakes involved, (...) the perception of the level of risk, and the alternatives available to the trustor (Mayer, Davis, & Schoorman, 1995, pp. 726–727).*

Kontekst og oplevelsen af risiko spiller altså en central rolle for beslutningen om at vise tillid. Selvom tilliden til en medarbejder egentlig er høj, kan risikoen ved fejl være så høj, at beslutningen om at vise tillid fravælges.

En vigtig ledelsesopgave bliver altså at vurdere, hvornår grundlaget for at øge autonomi i organisationen er til stede, og hvornår risikoen bliver for stor. Tilliden til den anden er afgørende i denne sammenhæng, men også vurdering af risiko for og konsekvenser ved fejl samt alternative handlemuligheder bliver baggrund for beslutningen.

Medarbejderens tillid til lederen er ikke noget lederen kan forlange eller tvinge frem, men er noget lederen må gøre sig fortjent til (Martin, 1999, p. 43; Thygesen et al., 2008, p. 73). Ikke desto mindre betyder den asymmetriske magtrelation, at lederen har en særlig position ift. opbygningen af tillidsrelationen, fordi lederen er tillidshaver. Derfor bliver det med Luhmanns tillidsoptik lederen, der har et særligt ansvar for at initiere opbygningen af en tillidsrelation til medarbejderne. Det betyder dels at lederen skal udforske relevante anledninger til at starte tillidsopbygningen og skal tage den risiko på sig, det er at vise tillid. En vigtig ledelsesrolle bliver altså at spotte anledninger til at starte tillidsopbygning (Luhmann, 1999, p. 86). Dette understøttes af Whitener og Brodt som understreger at lederen har en særlig initiativpligt ift. at understøtte tillidsrelationer:

*Indeed we will argue that managers actions and behaviours provide the foundation for trust and that is actually managements responsibility to take the first step and initiate trusting relations* (Whitener & Brodt, 1998, p. 514).

Beslutningen om tillid har dog ikke kun konsekvenser for lederen, men også for medarbejderen. For det er ikke kun medarbejderen, som skal gøre sig fortjent til lederens tillid og den autonomi, der følger med. Lederen skal også gøre sig fortjent til, at medarbejderen løber den risiko, som det indebærer at gribe autonomien (Vallentin, 2001, p. 135).

Hvis en opgave ikke løftes som forventet, er der i den grad også et potentielt tab for medarbejderen på spil, som kan miste anerkendelse og respekt fra leder og kolleger. På den baggrund bliver en vigtig, fælles opgave at overveje grundigt, hvor meget tillid det er passende at vise i en bestemt sammenhæng. Risikoen skal være så stor, at der reelt er noget på spil, men ikke så stor at et evt. tillidsbrud vil undergrave relationen.

### *Distanceret nærhed*

For at en tillidsrelation kan opbygges, peger flere forskere på betydningen af lederens tilgængelighed (Bijlsma & Bunt, 2003; Butler, 1991; Deluga, 1994; Thygesen et al., 2008).

For den formelle leder kræver tillidsbaseret ledelse en god føling med medarbejderne samt viden om opgaveløsningen og de kontekstuelle faktorer. Nærhed bliver i den sammenhæng vigtig, fordi det gør det lettere at opbygge relationer og få indblik i de udfordringer og muligheder, der åbner sig i løsningen af kerneopgaven (Thygesen et al., 2008, p. 175). Ledelse kommer derfor til at handle om:

(...) *at bevæge sig ud blandt medarbejderne, for at forholde sig undersøgende og superviserende til de uforudsete begivenheder (...)* (Thygesen et al., 2008, p. 233)

Samtidig er der tale om en hårfin balance, for tillid handler også om at trække sig for ikke at invadere medarbejderens råderum. Samtidig er der brug for et nærvær for at opfange nye initiativer, manglende kompetencer og at facilitere forbindelser, der hvor der er brug for det (Thygesen et al., 2008, p. 175).

For Butler er tilgængelighed et spørgsmål om at være fysisk til stede, når der er brug for det, men i ligeså høj grad om at signalere, at man er tilnærmelig og villig til at udveksle idéer (Butler, 1991). Her bliver der altså i højere grad tale om en mere ”distanceret” form for nærvær, hvor lederen gør det nemmere for medarbejderen at få hurtigere og lettere adgang til ledersparring, når der er brug for det.

### *Dialog*

En række forskere peger i den forbindelse på dialog som en central faktor i opbygningen af tillidsrelationer ( Bijlsma-Frankema & Bunt, 2002; Mishra & Mishra, 2013; Nyhan, 2000; Sprenger, 2007, pp. 108–109; Whitener & Brodt, 1998). Whitener et al. peger især på, at løbende (og akkurat) information korrelerer stærkt med tilliden til lederen. Derudover bidrager forklaring af beslutninger samt feedback på beslutninger og præstationer også til tillidsopbygningen (Bijlsma & Bunt, 2003; Nyhan, 2000; Whitener & Brodt, 1998).

Vender vi kort tilbage til nogle af de centrale pointer i afsnittet omkring styring, kan man også betragte feedback som en måde at skabe kontaktflader i relationen på. Ved at have mange kontaktpunkter, giver man samtidig en mulighed for løbende at ”føle hinanden på tænderne” og dermed øge muligheden for at inddrage hinandens behov i beslutninger.

*Regular communications ensures a constant exchange of information about wants, needs and expectancies, and ensures that parties do not “lose touch. This incrases predictability* (den Hartog, 2003, p. 130).

Ved løbende at have mange anledninger til dialog, sker der samtidig en koordinering af forventninger, som alt andet lige gør det lettere at opbygge tillid. Dette understøttes af Bijlsma-Frankema som peger på, at tæt samspil imellem leder og medarbejder hvor indsatsen løbende evalueres og understøttes, skaber større tillid til lederen (Bijlsma & Bunt, 2003, p. 37).

Ifølge flere forskere er det også centralt, at der i dialogen udvises lydhørhed og omsorg overfor den andens behov (Jagd, 2009, p. 7; Whitener & Brodt, 1998, p. 516). Tillidsbaseret ledelse indebærer derfor en nysgerrighed overfor den andens behov og en ambition om at inddrage disse behov i de løsninger, der findes (Luhmann, 1999).

I den eksisterende forskning er der altså bred enighed om, at dialog er befordrende for udviklingen af tillid i ledelsesrelationen. Nogle forskere fokuserer i den forbindelse især på lederen som ”modtager” i dialogen. Her understreges det især, at en lyttende, åben tilgang samt tolerance over forskellige vinkler virker befordrende for tillidsrelationen ( Bijlsma & Bunt, 2003; Mishra &



Mishra, 2013; Newell, Reeher, & Ronayne, 2011; Whitener & Brodt, 1998). Lederen som "afsender" i dialogen har også betydning, og her understreges især åben, direkte feedback som afgørende for opbygningen af tillid (Bijlsma & Bunt, 2003; Mishra & Mishra, 2013; Nyhan, 2000; Whitener & Brodt, 1998).

### *Håndtering af tillidsbrud*

Som tidligere nævnt er tillidsledelse ikke "carte blanche" givet i blind tiltro, (hvor andre muligheder ikke er overvejet), men en ambition om at give så meget autonomi, som tilliden kan bære, (hvor andre alternativer er overvejet). Da beslutningen om autonomi altid vil være en risikofyldt forudelse, betyder det også, at der helt forventeligt vil være situationer, hvor der sker fejl, eller hvor tilliden ikke kan bære. Som tidligere nævnt beskriver Luhmann en udvikling fra spontan tillid til gennemskuende tillid, som er kendetegnet ved en højere grad af refleksivitet omkring tillidens funktion (Luhmann, 1999, p. 120). Når man har erkendt det, vil man derfor være bedre forberedt på, at tilliden til tider vil komme på prøve. Dermed reduceres risikoen for, at tillidsbrud ikke eskaleres og fører til radikale brud på relationen.

Denne pointe udfoldes yderligere af Nooteboom, som mener, en central udfordring i tillidsrelationer er tendensen til at dømme og tillægge den anden motiver, når noget går galt. Når forventningen om tillid ikke mødes, vil faren være, at man konkluderer for hurtigt uden at give den anden mulighed for at forklare deres side af sagen. Det bliver derfor vigtigt at kontrollere impulsen til blindt at forfølge følelsen af skuffelse. Når forventninger ikke indfries, vil fornemmelsen af tillid forstyrres, men det fører ikke nødvendigvis til mistillid. Mistilliden vil først opstå, hvis tillidshaveren ser forventningsbruddet som noget, der kan generaliseres og overføres på andre sammenhænge. Faktisk kan en fælles løsning af et tillidsbrud styrke tilliden på en række måder. Hvis konflikten fører til læring, vil det blive en bekræftelse af relationens værdi. Dét at overkomme konflikten kan også ses som en test af relationens styrke, og når det lykkes vil det kunne bidrage til en forstærket tillid (Nooteboom, 2003, pp. 28–29). Det understøttes af Six, som i sin forskning konkluderer, at tillidsbånd faktisk kan forstærkes efter oplevelsen af et tillidsbrud, forudsat at begge parter er i stand til at gribe situationen konstruktivt an. Centralt er her evnen til at afsøge den andens oplevelse, skabe dialog og dét at signalere, at man fortsat ønsker at bevare relationen (Six, 2003a, p. 219).

Selvom mange tillidsbrud er forventelige, og faktisk i nogen tilfælde kan forstærke tillidsbånd, så vil der også helt forventeligt opstå tillidsbrud, som ikke kan repareres. Ifølge Mishra og Mishra kan sådanne tillidsbrud undergrave den generelle tillid til lederen, hvis ikke de håndteres. Hvis ikke tilliden kan genetableres gennem dialog eller træning, kan god ledelse i nogle tilfælde være at omflytte eller afskedige medarbejdere, som ikke kan møde den viste tillid (Galford & Drapeau, 2003; Mishra & Mishra, 2013).

Netop den organisatoriske kontekst betyder ifølge Thygesen, Vallentin og Raffnsøe en særlig opmærksomhed på, at tillid ikke forveksles med den værdi, tillid udgør i familiære, venskabelige og kærlige relationer. Når tillid i den form overføres til arbejdslivet, opstår der ved tillidsbrud en uhensigtsmæssig forventning om, at en leder ligesom en "forælder" skal sikre alle medarbejdere en plads i den organisatoriske familie (Thygesen, Vallentin, Raffnsøe, 2008; 88). Denne familiære brug

af tillidsbegrebet skaber udfordringer, fordi en organisation opretholder sig selv gennem eksklusion. I familien er man uløseligt forbundet med hinanden på trods af konflikter og uoverensstemmelser. Organisationen har derimod et legitimt behov for at have bestemte kompetencer og et begrænset antal hoveder, og dette behov kan komme til at stå i kontrast til et tillidsbegreb brugt som familiært ideal (Kampmann & Thygesen, 2013, p. 67). Håndtering af enkelte tillidsbrud er altså en nødvendig forudsætning for at fastholde den generelle tillid i organisationen.

### 3.4.6. Lederens personlige egenskaber i tillidsbaseret ledelse

Som tidligere nævnt indebærer tillidsbaseret ledelse en ambition om i højere grad at dele og distribuere ledelse som en aktivitet. Det betyder dog langt fra, at den formelle leder forsvinder eller får mindre betydning.

*In most bureaucracies, supervisors are the principal, face-to-face representative of the organization. Through the decisions and actions of their supervisors, employees directly experience the organization. Similarly, employees form perceptions about organizations values through their experience of the supervisory relationship* (Carnevale & Wechsler, 1992).

Her kan man drage en parallel til Giddens, som vil betragte lederen som en vigtig adgangsport for den tillid, der er til organisationen som abstrakt system. Ligesom lægen har betydning for, hvordan patientens tillid til sundhedsvæsenet er, vil lederen på samme vis have en betydning for, hvordan medarbejderens tillid til organisationen ser ud (Giddens, 1994). Flere forskere peger da også på, at den formelle leder har stor betydning, idet der findes korrelation imellem tilliden til lederen og tilliden til den samlede organisation (Butler, 1991; den Hartog, 2003; Fard & Rajabzadeh, 2010; Podsakoff et al., 1990).

#### **Konsistens**

Ifølge Luhmann vil lederens selvfremsstilling være afgørende for, om han eller hun ydes tillid. Især er en vis kontinuitet i selvfremsstillingen afgørende. Selvom der er plads til at udvikle sin egen selvfremsstilling, så vil umotiverede brud eller en usammenhængende selvfremsstilling ikke virke befordrende for opbygning af tillid (Luhmann, 1999, pp. 112–133).

Konsistens i lederadfærden er også et tema, som er i fokus i den eksisterende ledelsesforskning (Cho & Perry, 2011; Galford & Drapeau, 2003; Martin, 1999; Mishra & Mishra, 2013; Schoorman et al., 2007; Thygesen et al., 2008; Whitener & Brodt, 1998). Whitener, Brodt, Korsgaard og Werner skelner imellem *konsistens i adfærd* og *integritet i adfærd*. Konsistens i adfærd handler om forudsigeligheden i lederens adfærd på tværs af tid og forskellige situationer. En sådan konsistens gør det nemmere for medarbejderne at forudsige lederens adfærd og dermed at navigere med stor autonomi. Integritet i adfærd handler også om konsistens, men konsistensen imellem lederens ord og handling (Whitener & Brodt, 1998, p. 516). Man kan altså argumentere for, at kontinuitet i selvfremsstilling både kan handle om konsistens i lederens adfærd på tværs af tid og situationer, men også konsistens i ord og handling. Denne pointe understøttes også i den mere management-orienterede litteratur, som understreger behovet for, at lederen opbygger sin egen tillidsværdighed gennem konsistent adfærd (Jagd, 2009, p. 11). I denne del af litteraturen understreges også, at tillidsledelse handler om integritet og om lederen som et ”helt autentisk, menneske”. Her ses en klar

parallel til etisk ledelsesteori, som jo betoner vigtigheden af ærlighed og høj autencitet hos lederen (Mishra & Mishra, 2013, pp. 38–39; Van Wart, 2013, p. 560).

Det synspunkt markerer samtidig en forskel ift. Luhmanns forståelse, som formodentligt vi have store forbehold i forhold til at tale om lederen som et ”helt menneske”. Det giver ikke mening at tale om et menneske, som ”et helt selv”, men som noget der altid vil træde frem afhængigt af iagttageren. Det er altså ikke et spørgsmål om, hvor vidt lederen ”er sig selv”, men om vedkommende evner at skabe en selvfremsstilling, som opleves som sammenhængende af den, der skal beslutte sig for, om tilliden accepteres. Man kan altså godt forestille sig en leder, som selv oplever at have en høj grad af integritet, men som ikke er den store kommunikator og derfor ikke opleves som autentisk af sine medarbejdere. Omvendt kan man også forestille sig en leder som faktisk opleves som meget tillidvækkende, men som reelt tænker eller handler på en måde, der ville skabe mistillid, hvis den var kendt. En sådan leder tager en stor risiko for at blive fanget i en inkonsistent selvfremsstilling, som ville få etableret tillid til at styrtdykke ved en afsløring. Ikke desto mindre kan der ubestrideligt findes eksempler på ledere, som i kortere eller længere perioder er lykkedes med at opretholde tillidsvækkende billeder af sig selv, uden de nødvendigvis har været ”hele mennesker” (Thygesen et al., 2008, p. 75).

Selvfremsstilling handler derfor, ifølge Luhmann og Thygesen om at interessere sig for det billede der dannes hos modtageren, og ikke om lederens indre ”ægte” personlighed. Set i det lys giver det god mening, når Luhmann understreger behovet for at tænke den andens behov ind i sin adfærd. Selvfremsstilling handler i høj grad om at inddrage den andens perspektiv og evne at signalere det i egen handling. Lederen står på den måde kontinuerligt til regnskab for, om han kan leve op til det, han har forpligtet sig på gennem sin selvfremsstilling (Thygesen et al., 2008, p. 79).

### *Risikovillighed*

Tillid indebærer en risiko for lederen, fordi den autonomi der gives medarbejdere, potentielt kan misbruges. Det øgede råderum skaber nok fleksibilitet, men også mulighed for at handle på en anden måde end forventet. Det gør risiko til en særlig ledelsesudfordring, som skal bæres (Thygesen et al., 2008, p. 73). Lederens robusthed, villighed til at gøre sig sårbar og evne til at tåle usikkerhed er da også temaer, som går igen i forskningen omkring tillidsbaseret ledelse.

Ifølge Mishra og Mishra kræver tillidsopbygning ledere, som har en høj grad af emotionel stabilitet, og som er robuste nok til at modstå gentagne afvisninger. Robusthed handler her om, ikke at lade sig slå ud af de tilbageslag, der vil opstå i tillidsopbygningen. Det er f.eks. helt forventeligt, at medarbejdere kan afvise invitationer til tillidsopbygning, da det jo som tidligere nævnt også involverer øget risiko og ansvar for dem. En leder som er robust, har altså bedre forudsætninger for over tid at lykkes med tillidsopbygningen (Mishra & Mishra, 2013).

I den del af forskningen som er optaget af lederens personlighed, betragtes lederens generelle tilbøjelighed til at udvise tillid som et centralt tema. Flere forskere konkluderer (ikke overraskende), at ledere som generelt er mere disponerede for at vise tillid, også er mere villige til at acceptere og håndtere risiko (Connell, Ferrer, & Travaglione, 2003; Dirks & Ferrin, 2002; Lewicki, Tomlinson, & Gillespie, 2006; Searle et al., 2011; Whitener & Brodt, 1998).

### *Ydmyghed*

Som tidligere beskrevet bygger tillidsbaseret ledelse på et opgør med en klassisk autoritativ magtforestilling. Magt virker ikke på tillid. Samtidig er den formelle leder i en offentlig organisation stadig magtforvalter, og det stiller krav om øget bevidsthed om, hvordan denne magt forvaltes. I den forbindelse peger en del forskere på ydmyghed som en central ledelsesegenskab i opbygningen af tillid. Koblingen imellem ydmyghed og tillid er især central hos teoretikere, som er inspirerede af servant leadership (Parris & Peachey, 2013; Sendjaya & Pekerti, 2010; van Dierendonck, 2010).

Frost og Moussavi bidrager i den sammenhæng med en mere nuanceret forståelse af lederens magtbrug og dens betydning for tillid. Deres forskning tager afsæt i Ravens seks magtformer, som skelner imellem legitimitetsbaseret magt, tvangsbaseret magt, belønningsmagt, ekspertmagt, referencemagt og informationsmagt. Frost og Moussavis forskning kobler magtformerne med oplevelsen af tilliden til lederen og konkluderer bl.a., at brugen af legitimitetsmagt, tvang- og belønningsmagt påvirker tilliden imellem leder og medarbejder negativt. Til gengæld er der en positiv korrelation imellem ekspertmagt, referencemagt, informationsmagt og oplevelsen af indflydelse (Frost & Moussavi, 2011, p. 10). Det understøttes af Bachmann, som mener, magt kan have en negativ indvirkning på både tilliden til den anden og også til ens egen tillid. Jo mere magt man har, des større grund har man til at tro, at folk adlyder, fordi de er nødt til det – og ikke fordi de er intrinsisk motiverede til at gøre det. På den måde kan magt skabe mistænkelighed og forstærke mistillid (Bachmann, 2003, p. 25).

Den praktiske implikation af dette bliver, at den der er givet en formel magt og gerne vil skabe en tillidsrelation, skal bruge sin formelle magt med stor ydmyghed og så vidt muligt trække på uformelle magtformer i sit virke. Selvom man som leder er givet en organisatorisk magt til bl.a. at straffe og belønne, er disse magtformer altså ikke effektfulde ift. at opbygge tillidsrelationer (Frost & Moussavi, 2011, p. 11). I tråd med dette peger Mishra og Mishra også på ydmyghed som en central lederegenskab ift. at opbygge tillid:

*Leaders who are humble are more likely to build trust with others because they are aware of their limitations and discuss them freely with others* (Mishra & Mishra, 2013, p. 36).

I deres forståelse handler ydmyghed altså i høj grad om en bevidsthed og åbenhed om egne begrænsninger. Ydmyghed gør det samtidigt mere sandsynligt at den formelle leder vil finde det nødvendigt at give plads til andre aktørers kompetencer og input. En ydmyg leder gør sig på den måde ikke nogen illusioner om at besidde al den kompetence, som løsninger på komplekse problemstillinger kræver, men signalerer den ydmyghed, som er med til at invitere andre på banen.

#### **3.4.7. Opsummering: Tillidsbaseret ledelse**

En central ambition i tillidsbaseret ledelse er ambitionen om at skabe et større handlerum i organisationen, så opgaverne kan løses med større fleksibilitet og tilpasses konteksten. Det betyder, at ledelse i højere grad distribueres, mens den formelle leders rolle kommer til at rette sig imod at understøtte andres selvledelse. Det sker gennem uddelegering af kompetence og involvering i beslutningsprocesser, som klassisk set har hørt under lederens ressort. På den måde er tillidsbaseret

ledelse forankret i en distributiv ledelsestradition, hvor ledelse i højere grad bliver et fælles anliggende end noget, der er knyttet til én formel leder. Udvidelsen af råderum gøres mindre risikabel ved dels at mægtiggøre medarbejderne, så de har de bedste mulige forudsætninger for og støtte til at navigere i det øgede råderum. Samtidig kan samskabelse af fælles strategi, vision eller værdier være med til at harmonisere den kollektive identitet og gøre det lettere at koordinere og handle i det organisatoriske liv.

Tillid er altid forbundet med risiko både for leder og medarbejder og er derfor et relationelt fænomen, der opstår i et samspil. Da risikoen eksisterer for både leder og medarbejder, vil tillid ofte opbygges i en reciprok proces gennem små skridt, så indsatsen kan hæves i takt med at tilliden vokser. Da tillid altid er forbundet med risiko er tillidsbaseret ledelse ikke et spørgsmål om blindt at vise tillid i alle sammenhænge, men om at mestre den udfordring det er at vurdere, hvor meget risiko tilliden kan absorbere i en bestemt kontekst. Faktorer kan f.eks. være den oplevede risiko ved opgaven og kompetencen til at løfte opgaven. I en række sammenhænge vil tilliden være afhængig af hjælpefunktioner som f.eks. kontrol til at håndtere risikoen. Tillid kan ikke beordres og er derfor noget, man kun kan invitere til. Tillidsbaseret ledelse handler altså i høj grad om at være nysgerrig ift. den andens behov og at finde anledninger til at prøve tilliden af, som opleves som relevante og tilpas risikofyldte af begge parter. Dialog og tilgængelighed bliver centralt som et middel til at skabe kontaktflader og større forståelse af hinandens behov. Dialog bliver også vigtigt i håndteringen af tillidsbrud. Afgørende er her Luhmanns ”gennemskuende” tillid, som handler om at være forberedt på, at tillidsbrud naturligt vil opstå, og være i stand til at håndtere dem konstruktivt uden at den generelle tillid undermineres.

Ambitionen om distribueret ledelse betyder ikke, at den formelle leder bliver mindre vigtig, men at lederen i stedet får en mere ydmyg rolle. Dét at invitere aktører ind i et beslutningsrum stiller krav om i højere grad at kunne facilitere dialoger, fremfor selv at tage beslutningerne. Lederen er stadig en vigtig rollemodel og vil bl.a. blive vurderet tillidsværdig ud fra hendes evne til at skabe kontinuitet i selvfremsstilling. Dvs. at der er sammenhæng imellem ord og handling og også sammenhæng imellem ord over tid. Selvom lederen stadig vil have en formel ledelsesret, kan tillid ikke skabes gennem brug af formel magt. Det stiller krav om mere ydmyge ledere, der i højere grad bruger uformelle magtformer og i mindre grad henviser til ”stjernerne på skuldrene”. Den risiko som tilliden indebærer, stiller også krav til lederen, som i langt højere grad skal kunne bære usikkerhed og være robuste, når tilliden svigtes.

Selvom det processuelle perspektiv kan siges at have en særlig tyngde, involverer tillidsbaseret ledelse altså også bevægelser i både det personlige og relationelle perspektiv.

I det følgende afsnit rettes blikket mod implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse og de barrierer der kan opstå i processen.

## 4. Teori: Barrier for implementering

*I dette kapitel rettes fokus mod implementeringsteori som afsæt for at forstå barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Målet er at få en større teoretisk forståelse af, hvorfor tillidsbaseret styring og ledelse, til trods for mange gode intentioner blandt relevante aktører, kan være forbundet med udfordringer at implementere. Kapitlet trækker på klassiske grene af centrale idestrømme indenfor implementeringsteorien med særligt fokus på top-down-perspektivet, bottom-up-perspektivet og den integrerende implementeringsmodel. Afslutningsvis kondenseres fem centrale barrierer for implementering: Strukturelle, ressourcemæssige, kommunikative og kompetencemæssige samt habituelle barrierer.*

Barrierer kan defineres som forhindringer, blokeringer eller ”modvind” i implementeringsprocessen. En association til barrierer kan derfor let være, at barriere er noget negativt, som ideelt set bør undgås eller elimineres. Barrierer betragtes dog ikke nødvendigvis som et uønsket onde, men som forventelige udfordringer, som naturligt vil opstå i en implementeringsproces.

Som demonstreret i de tidligere kapitler findes der en del forskning, som belyser de særlige kendetegn ved tillidsbaseret styring og ledelse. Én ting er dog at beskrive tillidsbaseret styring og ledelse, noget andet er at forstå forandringsprocessen i en organisation, som forsøger at implementere tillidsbaseret styring og ledelse.

Selvom der ikke findes forskning, som specifikt belyser implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer, findes der imidlertid omfattende forskning, som på et mere generelt niveau belyser de udfordringer, der kan opstå i implementeringsprocesser (Nielsen & Winter, 2008; Pressman & Wildavsky, 1984; Sabatier & Mazmanian, 1980; Sabatier, 1986). I det følgende opridses de centrale perspektiver indenfor implementeringsteori med særligt fokus på de potentielle barrierer, teoriene belyser.

### 4.1. Top-down-perspektivet

Top-down-perspektivet er historisk set det første implementeringsperspektiv, som tager afsæt i en klassisk, hierarkisk styringsoptik. Når implementering ikke lykkes, ses det altså primært som et kontrolproblem. Det betyder også, at implementeringens succes grundlæggende holdes op på, om indsatsen i organisationen lever op til de målsætninger, som beslutningstagerne har vedtaget. Implementering lykkes med andre ord, når det centralt fastsatte mål opnås og er en fiasko, eller når implementeringen bevæger sig i en anden retning (Damgaard, 2013). Der opereres altså i princippet med faste, eksogent definerede succeskriterier for, hvor god en implementering kan siges at være (Nielsen, 2011, p. 327; Nielsen & Winter, 2008, p. 22). Det betyder også, at implementeringsprocessen ideelt set forstås som en lineær proces, hvor den centrale beslutning om målsætning følges op af loyal eksekvering i organisationen, hvorefter effekten af tiltaget kan evalueres. Ofte knyttes der da også forskellige former for lineære fasemodeller til top-down-perspektivet, som bliver normative billeder på, hvordan implementering bør foregå (Sabatier & Mazmanian, 1980, p. 22).

En central barriere som top-down-perspektivet sætter fokus på, er strukturen og de beslutningsprocesser, som knytter sig til implementeringen (Damgaard, 2013, p. 62; Nielsen & Winter, 2008, p. 77; Pressman & Wildavsky, 1973). Selvom politikformuleringen ofte ender ud i én afgørende beslutning, så vil implementeringsprocessen ofte være mere atomiseret og bestå af en lang række efterfølgende beslutninger i organisationen. Det betyder, at der særligt i en hierarkisk organisation med mange niveauer kan opstå en kæde af det, Pressmann og Wildavsky kalder for *vetopunkter*, som potentielt kan blive en barriere for implementeringen. Vetopunkter opstår f.eks. der, hvor en administrativ enhed formelt skal godkende et forslag, men kan også opstå i mere uformelle processer, hvor aktører høres om et forslag. Barrieren opstår, når mængden af vetopunkter vokser. Selv når der grundlæggende er opbakning til et forslag, vil risikoen for at forslag afvises stige markant i takt med, at mængden af vetopunkter stiger.

I top-down-perspektivet betragtes det også som problematisk, at et forslag potentielt ændres en lille smule for hvert vetopunkt, den gennemgår. Derfor øger mængden af vetopunkter altså risikoen for, at implementeringen køres i sæk eller afviger fra det oprindelige forslag (Nielsen & Winter, 2008, pp. 77–78). Dette understøttes bl.a. af Heide et al., som peger på strukturelle barrierer som én de mest centrale barrierer for implementering (Heide, Grønhaug, & Johannessen, 2002, p. 226; Yang, Sun, & Eppler, 2009).

Vetopunkter understreger betydningen af de vertikale beslutningsprocesser, men kan også sagtens knytte sig til inter- eller intraorganisatorisk samarbejde og koordination hos de ansvarlige organisationer. Ofte vil implementeringen kræve, at beslutninger koordineres på tværs af enheder, som potentielt kan have forskellige syn på opgaven og motivation til at prioritere tid og opmærksomhed til implementeringen af den. Når implementeringen involverer flere tværgående enheder, stiger mængden af horisontale vetopunkter også potentielt (Nielsen, 2014, pp. 309–310; Nielsen & Winter, 2008, pp. 93–100).

Som vi efterfølgende skal se, stiller bottom-up-perspektivet spørgsmålstejn ved, om det nødvendigvis er et problem, at målet med implementeringen flytter sig i takt med, at det fortolkes og formes igennem organisationen. Ikke desto mindre bidrager top-down-forskningen med et fokus på, at strukturen og beslutningsprocesserne i en organisation kan have stor betydning for implementeringen. Dette refereres der senere til som *strukturelle barrierer*.

## 4.2. Bottom-up-perspektivet

Bottom-up-perspektivet opstår som en kritik af top-down-forskningens entydige fokus på målopfyldelse og manglende forståelse for frontlinjemedarbejdernes og øvrige aktørers betydning for implementeringen (Nielsen & Winter, 2008, p. 22,34). En anden kritik er brugen af målrationelle og lineære fasemodeller, som bottom-up-forskerne kritiserer for ikke at afspejle den komplekse virkelighed i en offentlig organisation (Damgaard, 2013, p. 61). Hvor top-down-forskningen ser aktørers manglede villighed til at udføre implementeringen som et implementeringsproblem, peger bottom-up-perspektivet på de selvsamme aktører, som de virkelige beslutningstagere i implementeringen. Dét at processen ender et andet sted end det oprindeligt centralt fastsatte mål, betragtes altså ikke nødvendigvis som et problem. Fortolkning og

modificering af de formelle beslutningstageres målsætninger betragtes i højere grad som et grundvilkår i implementeringen. Bottom-up-perspektivet går altså i langt højere grad i øjenhøjde med de aktører, der reelt udfører implementeringen for at forstå deres motiver og de vilkår, som får betydning for implementeringen. Bottom-up-perspektivet adskiller sig dermed fra top-down-perspektivet i forhold til, hvilken ”ende” af implementeringsprocessen der er fokus på. Den anden helt afgørende forskel er bottom-up-perspektivets legitimering af målforskydninger i implementeringsprocessen. Der er altså ikke samme interesse for at vurdere graden af målopfyldelse, men større fokus på aktørernes evne til problemløsning (Damgaard, 2013, pp. 66–67). Man kan skelne imellem to centrale ”grene” i bottom-up-forskningen: Netværkstilgangen og frontmedarbejdertilgangen. Netværkstilgangen fokuserer især på involveringen af aktører på tværs af og imellem organisationer og bidrager i særdeleshed med en forståelse af borgerne og brugernes betydning i implementeringen. Her er der altså fokus på hvordan forskellige målgrupper, involveres (Damgaard, 2013; Sabatier, 1986). Den anden gren i bottom-up-perspektivet er frontmedarbejdertilgangen, som er særligt optaget af medarbejdernes betydning for implementeringen og på de dilemmaer, implementeringstiltag kan sætte dem i. Da mit fokus er på implementering af tillidsbaseret styring og ledelse, har jeg afgrænset mig fra fokus på borgere og brugere og dermed også fra netværkstilgangen. Til gengæld byder frontlinjemedarbejdertilgangen på en række centrale pointer, som kan bidrage til forståelsen af barrierer i implementering.

En central bottom-up-forsker som bidrager med forståelsen af frontmedarbejdernes betydning for implementeringen, er Lipsky, som tilbyder en alternativ forklaring på, hvorfor implementering ofte slår fejl. Lipsky argumenterer for, at de virkelige beslutningstagere slet ikke er de politiske beslutningstagere, som top-down-perspektivet baserer sin forståelse af implementering på. I stedet peger Lipsky på, at der slet ikke tages tilstrækkelig højde for frontlinjemedarbejdere og deres vilkår, når implementeringstiltag sættes i gang. Frontlinjemedarbejderen bør i virkeligheden betragtes som en slags ”nærbureaukrat”, som fortolker direktiver oppefra på, så de tilpasses deres egen lokale virkelighed. Frontlinjemedarbejderne er på den ene side sat til at handle på vegne af politiske valgte, som har magt til at forme indholdet i og præmisserne for opgaveløsningen. Samtidig indebærer frontlinjemedarbejdernes opgaver typisk en høj grad af skøn, fordi opgaveløsning og prioritering typisk er afhængig af så mange variable, at den er vanskelig at instruere i detaljen. Det betyder, at politisk vedtagne mål er dybt afhængig af frontlinjemedarbejdernes vilje og evne til at omsætte dem i praksis (Lipsky, 2010).

Når implementering slår fejl, handler det dog ifølge Lipsky ikke nødvendigvis om modvilje eller manglende evne fra frontlinjemedarbejderens side, men i høj grad også om de vilkår implementeringen foregår under. Ofte kommer medarbejderne til at stå til ansvar for at forvalte en opgave, som de ikke selv fastsætter vikårene for (Lipsky, 2010). Derfor bliver en central pointe, at implementering af nye tiltag kan skabe et krydspres, som frontlinjemedarbejderne selv kommer til at håndtere. Især når der er tale om ressource-krydspres, kan der aktiveres en række ”afværgemekanismer”.

Lipsky peger på en række forskellige afværgemekanismer, som alle kan have betydning i implementeringsprocessen (Nielsen, 2011, p. 340). F.eks. kan ressourcepres håndteres ved at



rationere udbuddet ved at modificere de oprindelige mål eller ved at fokusere på nogle opgaver frem for andre. En særlig variant er det som Lipsky kalder ”success-creaming”: Her rationeres udbuddet ved at fokusere på de borgere eller brugere, som det er lettest at skabe resultater med (Lipsky, 2010, pp. 107–108). Det gør sig især gældende, når de eksisterende belønningsstrukturer ikke har blik for, at der kan være stor forskel på de ressourcer, det kræver at hjælpe to forskellige borgere. I andre tilfælde håndteres det ressourcemæssige krydspres ved at lave en form for standardisering af løsningerne frem for at lave en individuel behandling. I begge tilfælde er den potentielle konsekvens, at der sker en forskelsbehandling, som ofte også vil ramme socialt skævt (Nielsen, 2011, p. 341). Især når implementering medfører oplevelsen af et ressourcemæssigt krydspres, kan sådanne afværgemekanismer altså få betydning for effekten af implementeringen.

Det kan diskuteres, om brugen af afværgemekanismer er et problem, eller om medarbejdernes evne til at forene sådanne krydspres faktisk er en nødvendighed i en organisation. Ikke desto mindre bidrager Lipskys forskning med en opmærksomhed på, at afværgemekanismer kan opstå og have indflydelse på implementeringen af målsætninger. Lipskys forskning peger især på de udfordringer, som opstår, når oplevede ressourcebegrænsninger i implementeringsprocesser aktiverer afværgemekanismer. Betydningen af afsatte ressourcer til implementering belyses også af Lehmann og Winter, som understreger, at der ikke kan forventes implementeringspræstationer eller effekter uden afsatte midler. De henviser dog også til forskningsresultater, som stiller spørgsmålstejn ved en lineær sammenhæng imellem afsatte ressourcer til implementering og implementeringens succes. Til gengæld peger de på, at de oplevede ressourcer lader til at have betydning for implementeringsprocessen (Nielsen & Winter, 2008, p. 57). Der peges altså med lidt forskellige perspektiver på ressourcer som en potentiel faktor i implementeringsprocessen. Dette vil der senere refereres til som *ressourcemæssige barrierer*.

Frontlinjemedarbejderperspektivet bidrager med et større fokus på betydningen af en involverende proces og en langt større accept af målforskydning. Med andre ord accepteres det som en grundlæggende præmis, at beslutninger er for komplekse til, at de meningsfuldt kan besluttes og gennemføres ét sted. Normen er altså *ikke*, at en god implementering er den, der lever op til den overordnede fastsatte mål. Tværtimod er der en langt større accept af, at mål både kan og bør forhandles og udvikles i et samspil af relevante aktører. Dette kritiseres bottom-up-perspektivet da også for, fordi den accepterer en endogeniseret problemforståelse. Kritikken lyder, at det muligvis skaber en god proces, men at der også kan opstå blindhed for målforskydelser, som i værste fald kan siges at undergrave de demokratiske principper. Hvis politiske mål ”bare” kan forskydes efter lyst i implementeringen, er der altså en fare for at det der i praksis gøres, ikke afspejler de politisk valgte intentioner (Nielsen, 2011, p. 329). En anden kritik af især netværkstilgangen er, at fokus på tværgående netværk skaber en blindhed ift. det klassiske hierarki, som stadig er en central platform for beslutningsprocesser i offentlige organisationer (Damgaard, 2013, pp. 66–67).

### 4.3. Den integrerende implementeringsmodel

Der er lavet flere forsøg på at kombinere styrkerne i de to modeller. I en dansk kontekst er en central forsker Søren Winter, som med sin integrerende implementeringsmodel inkluderer de væsentligste bidrag fra både top-down- og bottom-up-forskningen. Winter og Nielsen afviser dog,

at der kan laves én samlet teori for implementeringen, men mener at delteorier kan oplyse delprocesser i implementeringen (Nielsen & Winter, 2008).

Winter opererer med en række ”knager” i implementeringsprocessen, som dog ikke skal betragtes som irreversible, lineære faser. En række feedbackprocesser kan nemlig sagtens påvirke processerne. Winters implementeringsmodel sætter fokus på politikformuleringen, politikdesign, selve implementeringsprocessen og sidst men ikke mindst implementeringsresultaterne. Som tidligere nævnt adskiller top-down- og bottom-up-forskningen i særdeleshed i synet på, hvad implementeringsresultaterne skal evalueres ud fra. Winter og Lehmann læner sig overvejende op af top-down-forskningens argument om, at den originale politik bl.a. af demokratiske hensyn er den primære relevante målestok. Dog nuanceres dette ved dels at anerkende, at interesserne blandt implementeringens aktører samt deres indbyrdes samspil er relevante til at forklare, i hvilken grad de politiske beslutninger realiseres. Derudover argumenterer Winter også for, at det i praksis kan være vanskeligt at evaluere graden af målopfyldelse, da disse ofte er formuleret uklart, tvetydigt og kræver fortolkning for at fastsætte en evalueringsstandard (Nielsen & Winter, 2008, pp. 30–36).

Derfor introducerer den integrerende implementeringsmodel en skelnen imellem præstationer (output) og effekt (outcome). Præstationer skal forstås som forvaltningens indsats i arbejdet med at implementere en konkret politik, mens effekter retter sig mod selve politikens formål. I implementeringen af en rygepolitik kan outputtet altså f.eks. være antallet af udbudte rygekurser, mens outcome er udviklingen i mængden af rygere. Fokus på output kan være relevant, fordi outcome langt fra altid er enkelt at måle og ofte kræver en længere tidshorisont at kunne evaluere. Derudover muliggør fokus på begge evalueringsstandarder en analyse af samspillet imellem de to (Nielsen & Winter, 2008, pp. 36–37). Det er ikke mindst interessant, når der er opstået vanskeligheder i implementeringen.

Den integrerende implementeringsmodel adopterer top-down-perspektivets opfattelse af mål som noget, den politiske ledelse har en legitim ret til at fastsætte, og som implementeringens succes derfor skal evalueres ud fra. Med andre ord tilslutter den integrerende implementeringsmodel sig exogent definerede målsætninger. Samtidig erkender den integrerende implementeringsmodel, at mange andre involverede aktørers bidrag til implementeringen har stor betydning for resultatet. Derfor interesserer den integrerende implementeringsmodel sig i lighed med bottom-up-perspektivet for, hvordan disse aktørers vilkår og evne påvirker implementeringens varierende succes (Damgaard, 2013, p. 69; Nielsen & Winter, 2008, p. 177).

Flere studier viser, at frontlinjemedarbejderes villighed til at understøtte implementering er påvirket af, hvor godt de føler sig klædt på til at løfte implementeringsopgaven (May & Winter, 2009, p. 469; Nielsen & Winter, 2008, p. 131). Derfor ledsages implementeringsprogrammer da også ofte af informations- og kompetenceudviklingstilbud, som skal ruste aktørerne til at omsætte ambitionerne.

Ifølge Winter hænger frontlinjemedarbejderens kapacitet til at bidrage til implementeringen dog ikke kun sammen med evne men også med deres vilje. Hvor evne hænger sammen med både viden og kompetencen til at sætte viden i anvendelse, forstår Winter vilje som motivationen for at understøtte implementeringen. Dette understøttes bl.a. af Andersen og Pedersen, som i deres

forskning demonstrerer betydningen af medarbejdernes motivation i styringen af offentlige organisationer (Andersen & Pedersen, 2012; Andersen & Pedersen, 2014). Mens både Winter, Andersen og Pedersen har fokus på kompetence og motivation hos medarbejderen, pointerer andre forskere vigtigheden af ledelsens evne og vilje til at skabe forandringen (Sabatier & Mazmanian, 1980, p. 41; Yang et al., 2009, p. 161). I lyset af sidste kapitels fokus på en række forandringsagenters betydning, kan man derfor også argumentere for, at vilje og evne skal være til stede på flere niveauer i organisationen. Winter understreger, at evne og vilje også påvirkes af institutionelle forhold, som kan lægge både konvergerende og divergerende pres på frontlinjemedarbejdernes adfærd i implementeringen. F.eks. kan incitamentssystemer være med til at ”lokke” eller ”true” en særlige adfærd frem hos medarbejderne. Generelt argumenterer Winter for, at individuelle faktorer især får betydning for implementeringen, når den politik der skal implementeres, strider imod normer eller interesser hos medarbejdergruppen. Det samme gør sig gældende, når skønnet i implementeringen er stort, eller når de institutionelle rammer er svage ift. at tvinge eller lokke frontlinjemedarbejderne til at udvise den adfærd, som politikken foreskriver (Nielsen & Winter, 2008, p. 140). Winthers perspektiv på individets evne og vilje til at støtte op om implementeringen af vedtagne målsætninger sætter altså særligt fokus på **kompetence- og motivationsmæssige barrierer**.

Da viden om målsætningen har stor betydning for frontlinjemedarbejderens evne og vilje til at understøtte implementeringen, har kommunikation ikke overraskende stor betydning for processen (Nielsen & Winter, 2008, pp. 205–207). Det understreges også af Mazmanian og Sabatier, som bl.a. peger på, at de centrale beslutningstageres klarhed og konsistens i kommunikation omkring målsætningen er en vigtig betingelse for, hvor godt implementeringen lykkes (Sabatier & Mazmanian, 1980, p. 41). Hvis målet med implementeringen fremstår som uklart eller ligefrem som værende i konflikt med andre eksisterende mål, vil det kunne skabe udfordringer i processen.

Ifølge Nielsen og Winter er information afgørende for implementeringen, men involverer ofte også en række udfordringer. Ofte er informationen i hård konkurrence med mange andre budskaber til målgruppen, som skal selekttere hårdt i en massiv strøm af information. Derudover peger bl.a. Weiss og Tschirhart på, at selv den information der når frem, ofte har meget begrænset effekt, fordi den ikke betragtes som væsentlig eller troværdig af målgruppen (Weiss & Tschirhart, 1994). I den sammenhæng har det også betydning, hvor troværdig modtageren oplever informationskilden. Ikke mindst når det drejer sig om holdningspåvirkende information. Her kan såkaldte tredjeparter som f.eks. interesseorganisationer eller faglige organisationer have en vigtig legitimerede rolle, fordi de ofte betragtes som troværdige kilder, som deler et stærkt interessefællesskab med frontlinjemedarbejderne (Nielsen & Winter, 2008, p. 207). Det eksisterende tillidsniveau blandt aktørerne har altså også betydning ift., hvor troværdig informationen opleves. Betydningen af velfungerende kommunikation betones også af bl.a. Heide, Grønhaug og Johannesen, som i deres forskning peger på netop kommunikation som den største barriere for implementering (Heide et al., 2002; Yang et al., 2009). Peng og Litteljohn peger ligeledes på kommunikation som en afgørende faktor i implementering (Peng & Litteljohn, 2001). Der er altså en række implementeringsforskere, som med lidt forskellige perspektiver peger på kommunikation som vigtig faktor i implementering. Det vil der senere refereres til som **kommunikative barrierer**.

	Top-down	Bottom-up	Integrerende implementeringsmodel
<b>Centrale teoretikere</b>	Pressmann & Wildavsky Sabatier & Mazmanian	Lipsky	Winter & Lehmann
<b>Succeskriterier for implementering</b>	Målopfyldelse ift. officielt vedtagne mål (Eksogene succeskriterier)	Aktørernes problemløsningsevne (Endogene succeskriterier)	Eksogene og endogene Outcome og output
<b>Centrale aktører i implementering</b>	Centrale beslutningstagere	Frontlinjemedarbejdere	Beslutningstagere Ledere Frontlinjemedarbejdere
<b>Barrierer i fokus</b>	Strukturelle barrierer Kommunikative barrierer	Ressourcemæssige barrierer Kompetence- og motivationsmæssige barrierer	Kommunikative barrierer Kompetence- og motivationsmæssige barrierer

Figur 4:1 Fokus på barrierer i implementeringsteoretiske perspektiver

I figur 4:1 illustreres de tre implementeringsteoriernes syn på succeskriterier for implementering, deres fokus på aktørerne i implementeringen, og de barrierer for implementering som teorierne peger på.

#### 4.4. Stiafhængighed

I det følgende suppleres den klassiske implementeringsteori med et bidrag fra den institutionelle teori, som fokuserer på betydningen af organisatorisk stiafhængighed.

Top-down-perspektivet sætter fokus på, hvordan vetopunkter kan bidrage til træghed i organisationer, som skaber vanskelige vilkår for forandringer. Denne tendens til rigiditet i organisationer er også temaet i den gren af den institutionelle teori, som fokuserer på stiafhængighed i organisationers handlemønstre. Her bevæger vi os altså ud over den klassiske implementeringsteori, som jo især har sit fokus på aktørers rolle i implementeringen. Fokus i den institutionelle teori går netop ud over de involverede aktører og har i stedet fokus på, hvorfor historiske, institutionelle spor får betydning for implementering af nye ideer.

Begrebet stiafhængighed forbindes ofte med historisk institutionalisme, men har siden vundet anvendelse i bredere policyanalyser. Fælles for brugen af stiafhængighed er forståelsen af, at tidligere beslutninger og handlemønstre i organisationer udgør en form for spor, som har en tendens til at reproducere sig selv (Pierson, 2000; Sarigil, 2015; Torfing, 2005, pp. 267–269).

Stiafhængighed er med andre ord en tendens til at handle på en bestemt måde, som er forbundet med de historiske valg, der tidligere er truffet i organisationen. Derfor forbindes stiafhængighed også ofte med en vis rigiditet eller konservatisme, som kan bidrage til forklaringer på, hvorfor nye

tiltag ofte er vanskelige at implementere, selv når mange involverede aktører bakker op om forandringen (Sarigil, 2015, pp. 1–2).

Der eksisterer flere bud i forskningen på, hvorfor stiafhængighed som fænomen opstår i organisationer. En gruppe af forskere læner sig op ad en utilitaristisk forklaring, som argumenterer for, at stiafhængighed simpelthen er resultatet af en kalkulation, hvor konsekvenserne af at ”blive i sporet” vurderes som mere fordelagtige end ved at skifte spor (Sarigil, 2015, p. 3). Med andre ord kræver ændring af vaner ressourcer, fordi nye handlemåder skaber opbrud i eksisterende rutiner. Selvom de nye handlemåder principielt kan være mere fordelagtige globalt set, vil det ofte kræve transaktionsomkostninger lokalt at investere i de ny praksisser. Det klassiske eksempel er bogstavsystemet på computerens tastatur, som er udsprunget fra systemet på skrivemaskinerne, som dengang var teknisk begrundede. Placeringen af bogstaver handlede simpelthen om at få ”armene” i maskineriet til at blive filtret minmalt sammen. Selvom vi i dag er ude over sådanne mekaniske hensyn, lever det lidt ulogiske bogstavsystem videre i bedste velgående. Stiafhængigheden kommer ind i billedet her, fordi ændring af systemet måske nok var smartere globalt set, men lokalt vil en sådan ændring kræve betragtelige ressourcer. Stiafhængighed er i dette tilfælde udtryk for, at fordelene ved at fastholde en etableret måde at gøre tingene på alt andet lige stiger over tid (Pierson, 2000, p. 263; Sarigil, 2015).

Hvor det utilitaristiske perspektiv ser stiafhængighed som et resultat af kalkulation, peger andre forskere derimod på mere normative forklaringer på, hvorfor stiafhængighed opstår i organisationer. Når eksisterende praksis ofte fastholdes, er det ikke så meget et spørgsmål om, hvad der vurderes som nyttigt at gøre, men mere et spørgsmål om, hvad der opleves som socialt passende at gøre (J. Olsen & March, 1989). Et eksempel kan f.eks. være de sociale spilleregler, der er omkring håndtryk, som kan kolliderer med f.eks. smitterisiko i sundhedssystemet. I princippet er de mange håndtryk en læge giver hver dag i mødet med sine patienter ikke hensigtsmæssig set ud fra en sundhedsmæssig synsvinkel. Når håndtrykkene alligevel ofte fastholdes, kan det ses som et eksempel på en normativ begrundet stiafhængighed. Det vil simpelthen blive opfattet som upassende ikke at give hinanden hånden. Stiafhængighed betragtes altså her som et fænomen, som bedre kan forklares socialt end med praktiske, kalkulative grunde (Sarigil, 2015, pp. 5–6).

Sarigil m.fl. peger på en tredje forklaring på stiafhængighed, som i højere grad handler om vanens magt. Her peges på den forklaring, at etablerede handlemønstre er indarbejdet i en grad, hvor de fungerer ubevidst, ureflekteret og uden at de nødvendigvis baserer sig på hverken utilitaristiske eller normative valg. En stor del af organisatoriske handlinger foregår altså uden særlige refleksive overvejelser. Sådanne habituelle mønstre gør det muligt at automatisere adfærd, hvilket bidrager til kontinuitet, men samtidig kræver betydelig indsats at ændre. Det betyder ikke, at forandring er umulig, men at handlinger som bryder med det etablerede spor som oftest kræver betydelig refleksion (Mahoney & Thelen, 2010; Sarigil, 2015). Der er dog også forskere, som argumenterer for, at vaner også kan tilpasse sig nye situationer løbende og ubevidst (Swartz, 2002). Fælles for bidragene i dette perspektiv er, at stiafhængighed langt fra altid er funderet i kalkulative eller normative bevæggrunde, men ofte også kan forklares med rutineprægede handlemønstre, som sker ubevidst og ureflekteret.

Der er altså samlet set tre hovedperspektiver i forståelsen af stiafhængighed: Det utilitaristiske, det normative og det vanemæssige perspektiv. Selvom forklaringerne på stiafhængighed adskiller sig fra hinanden, er et fælles træk ved perspektiverne dog, at alle ser stiafhængighed som et fænomen, der potentielt kan være en barriere ved implementering af nye ideer. Dette vil der senere refereres til som *habituelle barrierer*.

#### 4.5. Opsummering: Barrierer for implementering

På tværs af implementeringsteorien kan der altså identificeres fire centrale barrierer for implementering, som knytter sig til struktur, ressourcer, kommunikation, kompetence og motivation. Derudover belyser teorien om stiafhængighed, hvordan etablerede vaner kan udgøre habituelle barrierer.

**Strukturelle barrierer** knytter sig til beslutningsprocesserne i en stor, hierarkisk organisation, som især hænger sammen med mængden af vetopunkter. Strukturelle barrierer er dog ikke kun knyttet til vertikale beslutningsprocesser, men kan også opstå, når beslutninger skal koordineres på tværs af enheder, som ikke nødvendigvis deler samme syn eller motivation i forhold til at implementere en opgave. **Ressourcemæssige barrierer** handler om det krydspres, der kan opstå, når medarbejdere skal forvalte en opgave, som de ikke selv fastsætter vilkårene for. Det kan handle om de barrierer, der kan opstå, når implementeringen ledsages af ressourcemæssige begrænsninger, og de afværgemekanismer som kan aktiveres under et sådan krydspres. Det kan også handle om manglede ressourcer til at gennemføre de forandringer, der er knyttet til selve implementeringen af et nyt tiltag. **Kommunikative barrierer** handler dels om de vanskeligheder, der kan være i at få budskabet om implementering af nye tiltag frem i den stororganisation, hvor informationsstrømmen er konstant. Selv når budskabet når frem, kan en væsentlig kommunikativ barriere også være, om budskabet opleves som væsentligt og troværdigt af modtagerne. **Kompetence- og motivationsmæssige barrierer** retter sig mod de udfordringer, der kan opstå i en implementering, hvis tiltaget strider imod medarbejdernes normer og værdier, eller hvis kompetencen til at gennemføre tiltaget ikke i tilstrækkelig grad er til stede. Sidst men ikke mindst handler **habituelle barrierer** om de udfordringer, implementeringen af nye tiltag kan støde på, hvis tiltaget opleves som for besværlig at ændre i forhold til den fordel, man lokalt vil få ud af det. Vanen kan også blive en barriere der, hvor et nyt tiltag opleves som socialt upassende. Derudover kan habituelle barrierer forstås som den udfordring, det kan være at bryde vanens magt og de handle-mønstre, der ofte gentages ureflekteret og ubevidst.

De fem implementeringsbarrierer bliver i kapitel 9 sat i spil med empirien i analysen af barrierer for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

## 5. Teori: Rolleforandringer

*I dette kapitel etableres det teoretiske afsæt for forståelsen af rolleforandringer i den offentlige organisation. Afsættet bliver den distributive forståelse af tillidsbaseret styring og ledelse, som kalder på belysning af rolleforandringer hos en række både formelle og uformelle ledelsesaktører: Den politiske, administrative og fagprofessionelle ledelse samt medarbejdere og medarbejderrepræsentanter (tillidsrepræsentanter og MED-repræsentanter). Først vil fokus være på selve rollebegrebet og en forståelse af, hvorfor og hvordan roller forandrer sig. Herefter stilles der skarpt på, hvordan udviklingen i styringsparadigmer har spillet sammen med rolleudviklingen blandt de fem aktører.*

### 5.1. Hvad er en rolle?

Roller repræsenterer ifølge Berger og Luckmann en institutionel orden. Med andre ord er roller nogle fælles, typificerede forståelser af, hvad det f.eks. vil sige at være politiker (Berger & Luckmann, 1991, pp. 90–96). Roller gør det muligt for individuelle aktører at afkode de kollektive forventninger, der er til én og andre og bliver derfor en vigtig forudsætning for social interaktion i organisationer (Jensen & Sørensen, 2003, pp. 21–23). Roller gør det også muligt at specialisere sig og på den måde koncentrere sig om bestemte dele af opgaverne i den sociale verden (Berger & Luckmann, 1991, p. 95).

Der er forskel på, hvor åbne roller er for fortolkning. Nogle roller er mere faste og institutionaliserede end andre, men roller indbefatter en række forestillinger om, hvad der er hensigtsmæssigt og passende at gøre i bestemte sammenhænge. Da rollen langt fra byder på fuldstændige svar og ofte indeholder interne modsætninger, vil roller dog aldrig determinere aktørernes handlemønstre. Roller fortolkes i høj grad af aktørerne, og derfor er rollens stabilitet langt fra fuldstændig selv i relativt stabile roller (Jensen & Sørensen, 2003, pp. 25–26).

Roller byder altså på en form for ”usynlig uniform”, som gør det lettere at begribe og forholde sig til omverdenen. Selvom roller på den måde er med til at stabilisere interaktion, betyder det ikke, at roller har en fast og uforanderlig form. Tværtimod peger Jensen og Sørensen på, at rolleforandringer er både nødvendige og uomgængelige, fordi roller påvirkes af forandringer i omverdenen. Kontekstændringer kan på den måde udfordre roller og være med til at skabe forandringer i rollerne. F.eks. kan ændringer i organisationsstruktur eller nye diskursive forestillinger påvirke opfattelsen af roller i institutioner (Jensen & Sørensen, 2003, pp. 28–29). Rolleændringer kan også opstå, fordi aktører med en anden rollekombination ”indtager” organisationen og på den måde sætter en ny dagsorden for indholdet i rollen.

Når aktører på denne måde indtager nye elementer eller handlemønstre i rollen, kan der opstå så radikale ændringer i rollen, at man ligefrem kan tale om rollekonstruktion. Mulighederne for selv at konstruere rollen vil dog være afhængig af rollens åbenhed og det pres fra omverdenen, der i givne perioder kan opstå på den etablerede rolle (Jensen & Sørensen, 2003, pp. 32–33). Roller er derfor både noget, der gribes, fortolkes og konstrueres af aktørerne selv, ligesom betingelserne for

rolleforandringer også formes af omverdenen. Dermed kan bevægelsen i rolleforandringer initieres både af aktøren selv og igennem de omgivende betingelser.

Ifølge Sørensen har ændringer i kompleksiteten i opgaveløsningen i den offentlige sektor ændret styringsbehovene. Det har samtidigt skabt nye krav til aktører i organisationen, som betyder, at roller i offentlige organisationer er under forandring. Som illustreret i kapitel 3 indebærer det en ændret forståelse af styring og ledelse. Fra at se styring og ledelse som noget den overordnede har retten og kompetencen til at bedrive alene, bliver ledelse en proces, som er dybt afhængig af den underordnede. Der er altså ikke længere samme optimisme ift. troen på, at den overordnede kan eller bør styre hele den offentlige organisation i detaljer.

I den forbindelse bliver begrebet ”metagovernance”, centralt i forståelsen af nye ledelsesformer. Begreberne ”meta” og ”governance” knyttes blandt andet sammen af Kooimann, som oversætter metagovernance som det, at ”styre hvordan der styres” (Kooiman, 2003, pp. 180–188). Kooiman argumenterer for, at metagovernance handler om at formulere og forhandle de normative principper for styring i den offentlige forvaltning, samt hvordan styringen operationaliseres. Centralt for Kooiman er, at denne proces nok involverer formelle styrende, men i mindst ligeså høj grad dem udsættes for styringen. Jessop betragter i lighed med Kooiman metagovernance som en måde at styre på i en verden, som i stigende grad er præget af kompleksitet og plurale netværk. Jessop beskriver metagovernance som en opgave, der især handler om at ”organisere selvorganisering”. Det offentliges rolle går altså i retning af at understøtte og facilitere beslutningsprocesser, hvor flere aktører involveres frem for blot selv som autoritet at beslutte og udføre dem. Det betyder ikke, at hierarkier forsvinder, men at de opererer i en kontekst af beslutningsprocesser, som i højere grad forhandles blandt multiple aktører (Jessop, 1998, 2000).

I implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse medvirker en række aktører i den kommunale organisation. Det drejer sig om politikere, forvaltning, institutionsledere samt medarbejdere og deres repræsentanter (tillidsrepræsentanter og MED-repræsentanter). I det følgende rettes fokus mod disse aktører og deres roller i en styringsparadigmatisk udvikling.

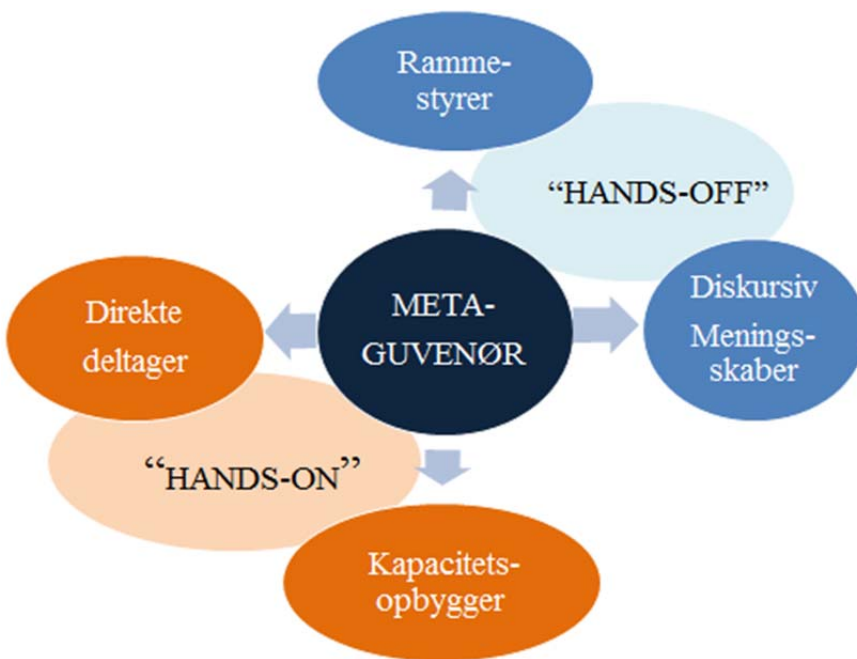
## **5.2. Lederen som metaguvernør**

Skiftet til en mere indirekte styringsproces, som i højere grad understøtter selvstyring, skaber ændringer i ledelsesrollen på flere niveauer. Fra at være leder i kraft af sin formelle magt, som har en høj grad af kontrol med beslutningsprocessen, drejer lederrollen sig mere i retning af at skabe en selvstyrende organisation, som selv mestrer de lokale beslutninger. Som tidligere beskrevet i kapitlet om tillidsbaseret ledelse (kapitel 3.4) indebærer det, at ledelse i højere grad betragtes som en distribueret proces. Ledelse er altså ikke længere en funktion, som er forbeholdt den formelle leder, men en proces, som involverer en række andre aktører. Her er altså paralleller til governance-teorien, som jo betragter metastyring som en indirekte styringsproces, som handler om at regulere selvstyrende aktører (Jessop, 1998; Sørensen, 2007). Det betyder ikke, at den formelle ledelse forsvinder, eller at rollen bliver mindre vigtig, men det indebærer rolleforandringer for aktører med formel ledelsesmagt.



Ifølge bl.a. Sørensen kan denne udvikling ses som en rolleforandring, hvor lederen går fra rollen som ”suveræn” eller ”principal” til at være ”metagovernør”. Rollen som metagovernør adskiller sig fra rollen som suveræn ved at være en indirekte ledelsesform, som på forskellig måde understøtter selvstyring ( Sørensen, 2006). Som det også blev konkluderet i kapitlet om tillidsbaseret ledelse, betyder det, at lederens formelle magt bruges på en anden og mere indirekte måde. Magten er der for så vidt stadig, men for metagovernøren er der en særlig udfordring i at bruge magten på en måde, som understøtter organisationens selvstyringskapacitet. I den forbindelse retter Sørensen opmærksomheden på, at styring både kan ske ”hands-off”, hvor afstanden imellem den styrende og den styrede er høj, og ”hands-on”, hvor styringen sker i en direkte relation med kort distance. Hands-off- og hands-on-styring kan derudover udfolde sig på hver to måder, hvilket i alt giver fire potentielle dimensioner af metagovernørrollen:

- Hands-off rammestyrer
- Hands-off diskursiv meningsskaber
- Hands-on kapacitetsopbygger
- Hands-on deltager



Figur 5:1 Fire dimensioner i metagovernørrollen

Den måske mest klassiske måde at agere metagovernør på er gennem rollen som **rammestyrer**. Her styres ved at forme de politiske, finansielle og organisatoriske rammer, som selvstyringen sker indenfor. Her er der altså tale om rammestyling, som typisk sker på afstand uden direkte kontakt med de selvstyrende aktører. Derfor betegnes rammestyling da også som en ”hands-off”-dimension i metagovernørrollen. Rammestyling kan dels udøves ved at definere de overordnede mål og fastlægge de ressourcemæssige rammer. Metagovernøren kan også styre indirekte ved at fastlægge den organisatoriske ramme, som de selvstyrende aktører skal navigere indenfor (Sørensen, 2006, p.

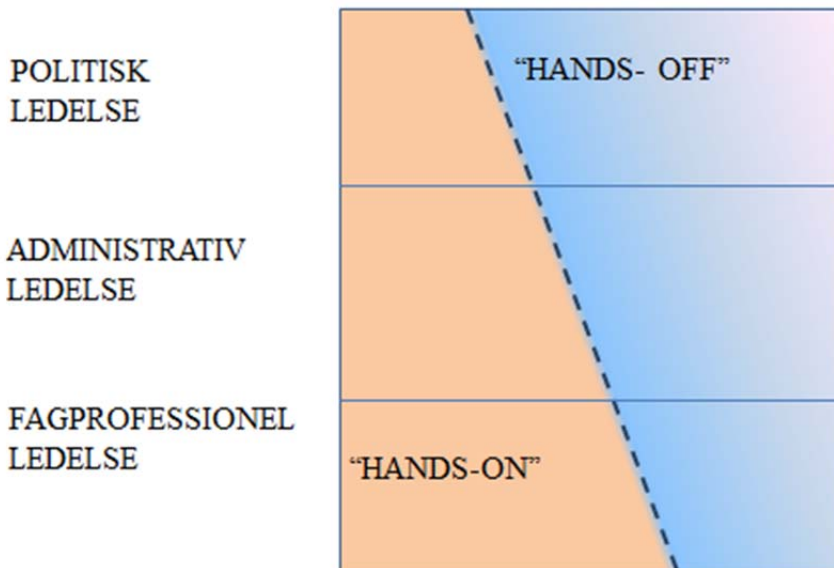
101). Fælles for de forskellige måder at rammestyre på, er dog ambitionen om ikke direkte at blande sig i, hvordan rammen fyldes ud, men at skabe arenaer som de selvstyrende aktører i højere grad selv fylder ud. Rammestyling kan også ske gennem incitamentsstyring, hvor metaguvernøren indirekte tilskynder ønskede handlinger blandt de selvstyrende aktører. Denne gren af metastyringen er i høj grad inspireret af rational choice-tankegangen, og denne form for rammestyling har da også været et centralt grundkoncept i mange af de reformstrategier, som har været inspireret af New Public Management (Hood, 1991).

Der findes imidlertid andre måder at skaffe indflydelse på som metaguvernør. En af dem er gennem rollen som *diskursiv meningskaber*. Det er f.eks. det, der sker, når man skaber en fælles vision eller fortælling i organisationen, som kan være med til at skabe fælles retning. Her er der tale om en metaguvernør, som styrer indirekte ved at skabe fælles billeder af værdier, problemer og muligheder, fortællinger om fortiden og visioner af fremtiden. Det kan også handle om kommunikation, som styrker oplevelsen af et fælleskab på tværs af enheder. Metaguvernøren styrer her indirekte ved diskursivt at rette de selvstyrende aktørers energi og målretning mod bestemte problemstillinger eller ønskværdige mål. For hvis metaguvernøren og de selvstyrende aktører deler et fælles billede af, hvor energien og fokus skal rettes, er det simpelthen mindre nødvendigt med direkte, intervenerede styring. Meningsdannelse sker også typisk ”hands-off”, fordi metaguvernøren agerer på afstand uden at blande sig direkte i de selvstyrende aktørers valg af strategi (Sørensen, 2006, p. 101; Sørensen, 2007, pp. 40–41).

En tredje dimension af metaguvernørrollen er rollen som *kapacitetsopbygger*. Her sker styringen ved at etablere og understøtte de lokale niveauers præmisser for selvstyring. Det betyder et øget fokus på at gøde institutionernes vilkår og kompetencer, så mulighederne for selvstyring optimeres. Her er tale om en styring, som typisk foregår ”hands-on”, fordi metaguvernøren interagerer direkte med de selvstyrende aktører. Centralt for denne form for metastyring er, at metaguvernøren agerer neutralt i denne rolle. Fokus for metaguvernøren er altså på at opbygge de selvstyrende aktørers kapacitet til selvstyring og ikke på at opnå bestemte, konkrete mål eller løsninger (Sørensen, 2006, p. 102).

Sidst men ikke mindst kan meta-guvernøren også styre gennem *direkte deltagelse* i projekter eller netværk. Her er der ofte tale om en rolle, hvor den overordnede deltager ”på lige fod” med andre deltagere og især har indflydelse gennem direkte relationer (Sørensen, 2003). Her er der i den grad tale om en ”hands-on”-dimension af rollen som metaguvernør, fordi styringen sker i direkte interaktion med de selvstyrende aktører. Direkte, personlig deltagelse i netværk eller projekter kan ifølge Sørensen bidrage som et værdifuldt supplement til de mere ”hands-off”-prægede dimensioner i metaguvernørrollen. Især kan direkte deltagelse spille godt sammen rollen som meningskaber, som jo typisk sker på afstand uden direkte deltagelse. Gennem personlig deltagelse kan metaguvernøren få konkrete erfaringer og eksempler, som kan inspirere og krydsbestøve rollen som diskursiv meningskaber (Hoffmann, 1999; Sørensen, 2006). Metaguvernøren agerer ikke neutralt i sin deltagelse og kan godt kæmpe for egne mål og interesser. Det er dog afgørende, at deltagelsen foregår på lige fod og på de samme præmisser som de øvrige aktører.

Sørensen understreger, at det netop er kombinationen af de fire dimensioner, som skaber en stærk metaguvernør. Når det er sagt, er der dog næppe nogen tvivl om, at præmisserne for styring og ledelse adskiller sig for metaguvernører på forskellige ledelsesniveauer. Som det fremgår af figur 5:2 vil den politiske leder i høj grad varetage sin ledelse ”hands-off og på afstand”, mens afdelingslederen i højere grad vil bedrive ledelse ”hands-on” i en direkte relation med sine medarbejdere.



Figur 5:2 "Hands-off" og "Hands-on" ledelse på forskellige niveauer

Som vi senere skal se, betyder det bestemt ikke, at ”hands-off”-styring bliver mindre vigtigt for den politiske leder, men blot at styringen naturligt vil centrere sig om ”hands-off”-dimensionerne i takt med, at ledelsesniveauerne og mængden af underordnede stiger. I det følgende konkretiseres udviklingen i ledelsesroller i forhold til den politiske, administrative og fagprofessionelle ledelse.

### 5.2.1. Den politiske ledelse

Ifølge Sørensen spiller de folkevalgte politikere en central rolle i såvel et styrings- som et demokratisk perspektiv.

Under *Old Public Administration* betragtes politikeren som den demokratisk valgte *suveræn*, som har sin legitimitet i kraft af opbakningen fra vælgerne. Gennemsigtighed og retssikkerhed er i fokus som værdier, og beslutninger træffes på baggrund af love og regler. Det antages som tidligere beskrevet, at der er vandtætte skodder imellem politik og administration, og embedsmændene forventes loyalt at finde passende midler til at implementere de politisk fastsatte mål (Hartley, 2005; Sørensen, 2012).

I takt med at idéstrømmene fra *New Public Management* inspirerer til at introducere markedsbaserede løsninger, sker der også forandringer i den politiske lederrolle. Selvom der fortsat værnes om de traditionelle dyder i det bureaukratiske system, bliver udnyttelse af fordelene ved det frie marked, som introduceres i den offentlige sektor, et nyt fokus for politikeren (Haus & Sweeting,

2006). I princippet gives embedsmændene større albuerum til at skabe resultater, som i praksis vurderes på, om borgerne (som betragtes som kunder) udviser tilfredshed med den service, kommunen leverer. Ifølge Sørensen har den politiske styring under New Public Management begrænset sig rollen som *smal rammestyre*, hvor politikerne har fastlagt de overordnede økonomiske, politiske og processuelle rammer for selvstyret. Under New Public Management har styring gennem direkte deltagelse været betragtet som utilrådeligt, hvilket bl.a. også er kommet til udtryk gennem en klar adskillelse af bestiller og udfører (Sørensen, 2007, p. 43).

Bevægelsen i styringstanken mod en højere grad af metastyring betyder, at den "suveræne" politiker i højere grad reduceres til én ud af flere bidragsydere, som producerer samfundsstyringen. Når mange har indflydelse på styring, men ingen har fuld kontrol over styringen, ej heller politikerne, opstår der et pres på den klassiske forståelse af politikerens som suveræn. I takt med idéstrømmene fra *New Public Governance*-paradigmet, peges der altså på en ny politikerrolle, hvor politikerens udvider rollen som smal rammestyre og i stedet forsøger at styre indirekte gennem en bredere anvendelse af rollen som *metaguvernør* (Jensen & Sørensen, 2003, pp. 46–47; Sørensen, 2007).

Som sagt er metaguvernørrollen under New Public Management næsten kun blevet tolket som dét at holde sig til "hands-off"-rammestyre, og det har skabt en række udfordringer for politikerne. Især oplever mange politikere, at begrænsningen i at "holde sig fra detaljerne" har skabt en manglende følelse med praksis, som svækker deres beslutningskraft. Der er også tegn på, at en så snæver tolkning af rollen som metaguvernør er med til at marginalisere politikernes demokratiske rolle. Måske er det derfor nogle politikere til tider "falder" tilbage til rolle som suveræn og på den måde forsøger at supplere rollen som meta-guvernør, som kan opleves som stækket (Sørensen, 2006; Sørensen, 2003). Det er f.eks. det, der sker, når en politiker der ellers forlader sig på rammestyre, går ind og blander sig direkte i enkeltsager. Sådanne kombinationer af rollerne som suveræn og metaguvernør skyldes, at rollen som metaguvernør ikke tolkes bredt nok og derfor begrænser politikernes indflydelse (Sørensen, 2006, p. 99). Den optimale løsning er dog ikke at skifte mellem rollen som metaguvernør og rollen som suverænen, men at opdyrke alternative veje til indflydelse gennem de tre andre metastyringsstrategier, diskursiv meningsskabelse, kapacitetsunderstøttelse samt direkte deltagelse (Sørensen, 2003).

### 5.2.2. Den administrative ledelse

Den administrative ledelse refereres ofte også til som "forvaltningen" og har to hovedopgaver: At forberede og implementere politiske beslutninger. I kommunerne ligger hovedvægten ifølge Grønnegård et al. primært på at implementere beslutninger. Det skyldes, dels at spillerummet her er mindre, og dels at det er i det kommunale, at hovedparten af de offentlige ansatte udøver deres gerning. Al forvaltningsvirksomhed er underlagt lovmæssige krav, som kan sanktioneres gennem en række kontrolinstanser. Derfor er en central opgave for den administrative ledelse at sikre, at de politiske beslutninger ligger inden for lovens rammer (Grønnegård Christensen et al., 2011).

Selvom den administrative ledelse formelt er underlagt den politiske ledelse, vurderes dens position dog generelt som stærk, da der typisk er udstrakt politisk delegation og mulighed for at tage mange initiativer og skabe sig betydelig indflydelse (Grønnegård Christensen et al., 2011). Hvor den

politiske ledelse har sin magtbase i kraft af sit demokratiske mandat, har den administrative ledelse især magt i kraft af viden, informationsniveau og ekspertise. Embedsmændene i den administrative ledelse har typisk en langvarig uddannelse bag sig og har ofte den specialviden, der skal til for at træffe holdbare beslutninger (Lindegaard & Rasmussen, 2006, pp. 15–16). Derudover betyder mængden af sager og deres kompleksitet, at delegation af opgaver er en politisk nødvendighed. Selvom der altså i princippet er en sondring, som betyder at politikerne tager sig af politik, og administrationen implementerer neutralt, er det ifølge Grønnegaard Christensen et al. en analytisk sondring, som ikke afspejler virkelighedens komplekse verden (Grønnegård Christensen et al., 2011).

Arbejdsdelingen imellem den administrative ledelse og den lokale ledelse er ikke fuldstændig entydig, men grundlæggende hører politisk-strategiske opgaver til på det øverste niveau, mens løbende drift hører til på institutionsniveau (Blom-Hansen & Bækgaard Martin, 2014, p. 121). Den administrative ledelse tager på baggrund af de politiske beslutninger stilling til den overordnede organisering af kommunen, valg af styringsredskaber samt fastlæggelse af bevillinger ift. Institutionsniveauet (Blom-Hansen & Bækgaard Martin, 2014, pp. 117–118).

Den administrative ledelsesrolle har udviklet sig markant siden efterkrigstiden. Under *Old Public Administration* antages det generelt, at politiske beslutninger implementeres på en neutral og effektiv måde, ligesom tilliden til de fagprofessionelle er høj. Den administrative leder kan på den ene side betragtes som en *principal*, der styrer på afstand gennem regler, men i realiteten blander sig meget lidt i det fagprofessionelle niveaus løsning af opgaverne. Selvom den administrative ledelse formelt er overordnet, har det institutionelle niveau altså i mange henseender en ganske høj grad af autonomi (Grønnegård Christensen et al., 2011).

Dette ændrer sig under *New Public Management*, hvor den administrative ledelse begynder at anvende sin magt på en andersledes gennemgribende måde. Principalen styrer stadig med høj magtdistance, men griber i praksis langt mere gennemgribende ind i agentens råderum gennem anvendelsen af især rammestyning. Ligesom for den politiske ledelse former der sig altså en rolle som *"smal rammestyre"*. Der anvendes styringsmekanismer, der baserer sig på ekstrinsiske motivationsformer som "pisk og gulerod", fordi det udførende niveau betragtes som egen-nytte-maksimerende. Princippet om at lede "med en armlængde" hersker, hvilket betyder, at distance imellem overordnet og underordnet betragtes som tilrådeligt. Med andre ord får den administrative ledelse altså en rolle som intervenserende principal, som sikrer, at institutionerne lever op til stadigt mere omsiggribende styringskrav (Hood, 1991; Osborne, 2006; Pollitt & Bouckaert, 2011).

Under *New Public Governance* sker en ændring i den administrative ledelsesrolle i takt med, at synet på de fagprofessionelles motivation skifter. Der bliver i højere grad fokus på det potentiale der ligger i, at de fagprofessionelle i høj grad drives af instrinsisk, prosocial motivation og altså ikke primært betragtes som egen-nytte-maksimerende. Som administrativ ledelse betyder det, at behovet for ekstern styring af institutionsniveauet med høj magtdistance ændrer sig. Da der som udgangspunkt er ganske mange overlappende interesser imellem principal og agent, er der i højere grad brug for en administrativ ledelse, som er i stand til at skabe en mere tillidsbaseret

styringsrelation med en lavere magtdistance og med ambition om at understøtte institutionernes selvstyring (Osborne, 2006; Schillemans, 2013). Dette er helt i tråd med Sørensens beskrivelse af fremgang i en bredere anvendelse af dimensionerne i rollen som *metaguvernør*, mens rollen som principal bliver mindre hensigtsmæssig at benytte sig af, fordi den ikke mobiliserer selvstyring (Sørensen, 2006; Sørensen, 2007). I lighed med den politiske ledelse sker der altså også for den administrative ledelse en forskydning fra rollen som principal til rollen som administrativ metaguvernør.

### 5.2.3. Den fagprofessionelle ledelse

For de kommunale institutionsledere er der også sket en række ændringer i konteksten og opgaveporteføljen, som har været med til at udvikle rollen.

Under *Old Public Administration* har det typisk været de fagprofessionelle selv, som har ledet på de store velfærdsområder. Denne klassiske lederrolle er født i efterkrigstiden, hvor velfærdsstatens opbygning sker på baggrund af de fagprofessionelles særlige ekspertise. Lederne er derfor typisk ”*de fremmeste blandt ligemænd*”, som vælges på baggrund af en høj grad af fag-professionel kompetence. I denne periode orienterer den fagprofessionelle lederrolle sig altså grundlæggende loyalt imod professionen, som gives en meget høj grad af autonomi (Sehested, 2003, pp. 189–190). Den fagprofessionelle lederrolle er derfor rettet mod faglig supervision og samarbejdsrelationer indenfor eget fagområde.

I takt med *New Public Managements* indtog vokser kritikken af de fagprofessionelles høje frihedsgrader, ligesom der stilles større krav til brugernes behov og ønsker. Et gennemgående tema bliver derfor at indskrænke de fagprofessionelles dominans og magt og styre på en måde som understøtter det spirende syn på borgere og brugere som ”kunder” i butikken. I takt med en omfattende decentralisering opstår der et øget pres på den snævre fagprofessionelle lederrolle, som i stedet udvikler sig til en bredere rolle som ”virksomhedsleder” (Sehested, 2003, pp. 191–192). Hvor ledelse tidligere kobler sig snævert til fagets faglighed, opstår der nu en lederrolle, som i højere grad baserer sig på generalistledelse. Ledelse bliver altså i sig selv en faglighed, som i højere grad dekobles den faglige profession. Fra at være valgt som leder i kraft af en særlig fag-professionel ekspertviden, bliver ledelse nu et spørgsmål om, at *virksomhedsledere* driver institutionerne som selvstændige virksomheder. Mange steder sker der en radikal decentralisering af driften, hvilket i praksis betyder, at den faglige udviklingsrolle suppleres af opgaver som personaleledelse, administrative opgaver og udvikling af hele fagområdet (Sehested, 2003, pp. 196–197). Man kan altså tale om, at loyaliteten for fagprofessionelle ledere i højere grad deles imellem fagprofessionen og den administrative ledelse.

Samtidig sker der dog også en centralisering af styringen gennem en række nye managementredskaber, som øger mængden af dokumentation og registreringer opadtil. Det betyder, at relationen til topledelsen får større betydning og kræver mere fokus fra den fagprofessionelle leder. De kommunale ledere oplever altså paradoksalt nok, at når der udøves rammestyring på dem, så er det politikerne, der får et øget handlerum, fordi det faglige rum ellers entydigt har været defineret som de faglige, professionelle lederes domæne. Pointen illustrerer, at selvom

rammestyring i princippet handler om at styre indirekte og efterlade plads til de selvstyrende aktørers strategi, så kan ”hands-off”-rammestyring godt skabe en oplevelse af mindre autonomi (Jæger, 2003).

Ifølge Sehested er der ikke tegn på, at rollen som fagprofessionel leder er fast, men i stedet skabes og sammensættes med en høj grad af fortolkning. Gennemgående konkluderer Sehested dog, at den fagprofessionelle leder i takt med idéstrømmene fra *New Public Governance* opdyrker flere dimensioner i rollen som *metagovernør*. Især bruges rammestyring i udstrakt grad til at sætte faglige standarder og opsætte strategiske mål i forlængelse af de politisk fastsatte mål. Der er også en høj grad af ”hands-on”-deltagelse i projekter og netværk. Der er dog, ifølge Sehested især to metastyringsstrategier, som er underudviklede i rolleudviklingen. Den ene er ”hands-on”-understøttelse og styrkelse af præmisserne for selvstyring, som bl.a. kan ske ved at påvirke forholdene, så mange kan deltage og få indflydelse på institutionen eller serviceområdet. Den anden metastyringsstrategi som ifølge Sehested savner større fokus, er institutionslederens fokus på at opbygge bred, fælles mening og identitet på institutionen og serviceområdet. Her peges altså på et forholdsvis uudnyttet potentiale i lederrollen, som vil kunne styrke involverende og integrerende udvikling i den kommunale styring (Sehested, 2003, p. 226).

### 5.3. Medarbejderen som medleder

I takt med at styring og ledelse i højere grad kommer til at handle om at skabe betingelser for selvstyring og selvledelse, opstår der samtidig ændrede rollebetingelser for medarbejderne og deres repræsentanter. Når ledelse i højere grad bliver en distribueret proces, får rollen som medleder mere gunstige betingelser i den offentlige organisation.

#### 5.3.1. Medarbejderrepræsentanten

På den offentlige arbejdsplads findes to særlige medarbejderrepræsentantroller, som ofte også har aktier i en implementeringsproces. Det drejer sig om de medarbejdere, som er valgt som tillidsrepræsentanter (TR) eller MED-repræsentanter. Selvom der i sagens natur er vigtige forskelle i de to roller, er der også en del fælles træk, når det handler om rollernes betydning for implementering af tillidsbaseret styring. Det skyldes ikke mindst, at hovedparten af tillidsrepræsentanter også varetager rollen som MED-repræsentant (Larsen et al., 2010, p. 68). Opgavebredden er generelt set større i TR-rollen, som har flere forhandlingsopgaver, og som har en særlig tilknytning til de faglige organisationer. TR-rollen involverer typisk også i højere grad opgaver, hvor kolleger individuelt skal rådgives og støttes. Fælles for MED-repræsentanten og tillidsrepræsentanten er dog ofte et formaliseret samarbejde med ledelsen. Man kan derfor argumentere for, at rollen som MED-repræsentant med lidt god vilje kan ses som en delmængde af rollen som tillidsrepræsentant. Derfor har jeg i det følgende valgt primært at lægge vægten på beskrivelsen af TR-rollen.

Både tillidsrepræsentanten og MED-repræsentanten vælges af deres kolleger og har funktionen for en tidsafgrænset periode, indtil der igen er valg (Navrbjerg, Larsen, et al., 2010, p. 12).

Tillidsrepræsentantdækningen og udbredelsen af MED-system er mere udbredt, og opleves også som mere velfungerende i den offentlige sektor sammenlignet med den private sektor (Jensen,

2004, pp. 207–209; Larsen et al., 2010, pp. 243–244). Ifølge Jensen inddrages offentlige medarbejdere også i højere grad igennem formaliserede samarbejdsfora, som f.eks. MED-udvalg end medarbejdere i det private. Villigheden til at inddrage og give medindflydelse er simpelthen højere på offentlige arbejdspladser. Det handler bl.a. om, at offentlige ledere har færre muligheder for at belønne og sanktionere adfærd blandt medarbejderne. Ifølge Jensen er offentlige ledere derfor i højere grad nødt til at sikre sig medarbejdernes opbakning for at kunne skabe forandringer på arbejdspladsen (Jensen, 2004, pp. 210–211). Som udgangspunkt er der altså både en mere udbredt brug og inddragelse af medarbejderrepræsentanter i det offentlige, ligesom samarbejdet med medarbejderrepræsentanterne også vurderes som mere udbytterigt.

Hvor hvervet som tillidsrepræsentant under *Old Public Administration* har handlet om at *forhandle* medarbejderne grundlæggende løn- og ansættelsesvilkår, er der sket en markant funktionsudvidelse i tillidsrepræsentantens opgaver (Lubanski et al., 1999, p. 18). Fra at være en central repræsentant for professionen, har tillidsrepræsentantens betingelser for at få indflydelse ændret sig markant. Især har den generelle tendens til aftalemæssig decentralisering, haft en vigtig betydning for tillidsrepræsentantens rolle. Medarbejderrepræsentantens indflydelse er i dag mere løsrevet fra de centrale organisationer, og en udbygget decentralisering har på godt og ond skabt færre bindinger i forhold til aftalesystemet (Andersen, 2005, pp. 23–24). Ny lønsystemer har dog i højere grad åbnet op for lokal løndannelse, hvilket også har stillet krav til tillidsrepræsentantens rolle som forhandler.

Fra primært at have været fagforeningens forlængede arm, som råber ”vagt i gevær”, når medarbejdernes rettigheder trues, betones vigtigheden af to andre relationer. Det er ikke kun relationen til fagforeningen, som er central, men også relationen til kollegaer og ledelsen på arbejdspladsen.

Hvor tillidsrepræsentanten oprindeligt har haft sit fokus på at sikre kollegaernes aftalemæssige rettigheder, får tillidsrepræsentanten under *New Public Management* også en mere uformel rolle som *kollegarepræsentant*, som hjælper og støtter sine kolleger. En medarbejder som er i fare for at blive afskediget pga. for højt sygefravær, vil ofte trække på tillidsrepræsentanten som rådgiver ift. de mere formelle aftaler og vilkår. Denne rolle som rådgiver suppleres dog ofte også med en mere uformel rolle, hvor støtte, omsorg og opbakning for den enkelte medarbejder er i centrum. Det bliver ikke mindst afgørende, når lederen ikke kan eller vil bistå med den fornødne omsorg. Det kan f.eks. være i de situationer, hvor medarbejder og leder er blevet modparter i f.eks. en afskedigelsessag. På den måde varetager tillidsrepræsentanten ofte også en uformel rolle som ”socialrådgiver” eller ”psykolog” (Navrbjerg et al., 1998, pp. 27–28). En god relation med kollegaerne bliver også på et mere generelt plan afgørende for tillidsrepræsentantens legitimitet i sit virke. Tillidsrepræsentanten er valgt af sine kollegaer, og en vis grad af loyalitet over for deres ønsker og behov er derfor afgørende for at bevare en god relation (Navrbjerg et al., 1998, pp. 45–46).

Selvom tillidsrepræsentanten er valgt af kollegaerne, er det ikke nok kun at have kollegaernes tillid. Den tidligere rolle som ”ledelsens vagthund” suppleres under *New Public Governance* af en rolle som *medleder*, hvor tillidsrepræsentanten bliver samarbejds- og sparringspartner for ledelsen.



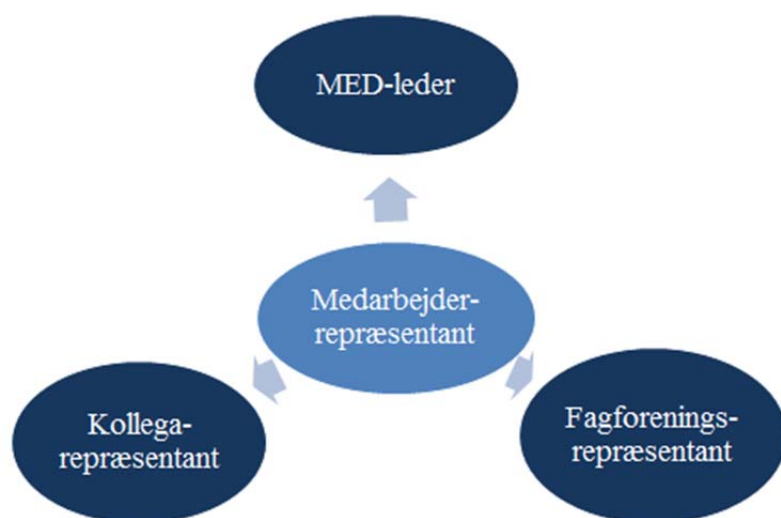
Under New Public Governance bliver tillidsrepræsentanten altså i højere grad informeret om og inddraget i ledelsens beslutningsprocesser (Navrbjerg et al., 1998, pp. 12–15; Navrbjerg, Larsen, et al., 2010; Navrbjerg & Larsen, 2011). Tillidsrepræsentanten får på den ene side fordel af den større indflydelse på udviklingen af arbejdspladsen, men involveringen har også klare fordele for lederen. Tillidsrepræsentanten har ofte en føling med, ”hvad der rører sig” blandt kollegaerne på arbejdspladsen, og det kan gøre vedkommende til en værdifuld, uformel støtte i ledelsens daglige arbejde. I det offentlige har mange års skiftende omstruktureringer og nye reformbølger også påvirket rollen som tillidsrepræsentant. I takt med stigende konkurrenceudsættelse har politisk pres på arbejdspladsen ført til, at ledelsen i højere grad søger en allieret i tillidsrepræsentanten, som kan medvirke til at udvikle en modstrategi. Tillidsrepræsentanten kan også bidrage til at ”sortere” krav og ønsker fra medarbejderside, ligesom vedkommende kan spille en vigtig rolle, når ledelsesbeslutninger skal formidles og oversættes (Navrbjerg et al., 1998, pp. 18–19).

Samlet set er der under New Public Governance sket en udvikling i rollen som tillidsrepræsentant, hvor samarbejdet med ledelsen fylder mere og mere. En vigtig forudsætning for at ledelsen ”åbner døren” til ledelsesrummet, er dog, at tillidsrepræsentanten har tilstrækkelig viden og kompetence til at udgøre en kvalificeret samarbejdspartner. Det kan bl.a. handle om tilstrækkelig organisationsforståelse, viden om økonomi og personaleledelse (Lubanski et al., 1999, p. 25; Navrbjerg et al., 1998, pp. 21–22). Samlet set peger en undersøgelse fra 2010 dog på, at tillidsrepræsentanternes kompetencer overordnet set opleves som gode af lederne (Navrbjerg, Johansen, & Larsen, 2010, p. 84).

For tillidsrepræsentanten er det typisk attraktivt at få indflydelse på beslutninger om arbejdspladsen, som tidligere har været forbeholdt ledelsen (Lubanski et al., 1999, pp. 24–25). Med større involvering følger ofte også mere viden om og forståelse for de udfordringer og vilkår, som hersker i ledelsesrummet. Selvom det på den ene side kan styrke samarbejdet og relationen til ledelsen, kan der samtidig opstå en risiko, hvis den øgede forståelse ikke kommunikeres til kollegaerne. Sagt på en anden måde kan en styrket relation med ledelsen til tider udfordre relationen til kollegerne.

Rollen som tillidsrepræsentant er derfor en udsat post med krydspres fra flere sider, som ikke altid er lette at forene, når loyalitet i alle tre relationer skal bevares (Navrbjerg et al., 1998, pp. 45–48). Larsen et al. peger på, at der fra 1998 til 2010 er sket en markant udvikling i tillidsrepræsentanternes rolleopfattelse, som har flyttet sig fra primært at være forhandler/talerør for kollegerne til i højere grad at være problemløser og formidler mellem ledelse og medarbejder (Larsen et al., 2010, pp. 135–136). Der peges altså på en udvikling, som går i retning af en tættere relation med ledelsen. En undersøgelse fra 2010 peger da også på et højt (og stigende) tillidsniveau imellem ledelse og tillidsrepræsentanter og en tendens til, at ledelsen i højere grad ønsker at uddelegere ansvaret (Larsen et al., 2010, pp. 167–14; Navrbjerg & Larsen, 2011, p. 3). Samme undersøgelse viser samtidig, at andelen af tillidsrepræsentanter som oplever, at de af og til må prioritere virksomhedens interesser på bekostning af kollegernes, ikke er steget i perioden. I den forstand peges der ikke på, at den stærkere relation til ledelsen nødvendigvis er sket på bekostning af relationen til kollegaerne. Navrbjerg et al. konkluderer da også, at tillidsrepræsentanten tilsyneladende i højere grad lykkes med at balancere og forklare loyaliteten med ledelsen, så kun et

fåtal af kollegerne oplever, at deres interesser ikke varetages (Navrbjerg, Larsen, et al., 2010, pp. 21–22).



Figur 5:3 Medarbejderrepræsentantens roller

Som illustreret i figuren, skal medarbejderrepræsentanten altså forholde sig til tre vigtige roller, som samtidig retter sig imod tre centrale relationer: Rollen som repræsentant for fagforeningen, kollegerne samt udfylde rollen som medleder.

### 5.3.2. Den fagprofessionelle medarbejder

Medarbejderne på den offentlige arbejdsplads er de frontlinjemedarbejdere, som er ansat til at løfte den brede palet af serviceopgaver, som er knyttet til spændet af politikområder i sektoren.

De fagprofessionelle har over tid udviklet sig gennem en række forskellige uddannelsesforløb, som retter sig mod bestemte beskæftigelsesområder i sektoren og dermed har bidraget til at specialisere og professionalisere frontlinjemedarbejderne (Dalsgaard, 2013). Hvor de klassiske professioner som f.eks. læger og advokater gennem deres autorisation har monopol på deres beskæftigelsesområde, forholder det sig lidt anderledes med de fagprofessionelle. Under Old Public Administration opstår deres fag i takt med udbygningen i velfærdstaten i efterkrigstiden og gælder bl.a. grupper som f.eks. sygeplejersker, lærere, pædagoger og socialrådgivere. Selvom der ikke på samme måde som for de klassiske professioner følger et monopol med autorisationen, så bliver de faglige professionsuddannelser et vigtigt fundament for faglig autonomi. Selvom det anerkendes, at ledelsen har koordinations- og kontrolbeføjelser, så muliggør en formel professionalisering en relativ høj grad af autonomi til de fagprofessionelle.

Dét at blive skolet ind i en profession tjener altså til at gøre de fagprofessionelle i stand til at administrere det store faglige råderum og den høje grad af skøn, der følger med mange af de komplekse opgaver i den offentlige sektor (Dalsgaard, 2013; Hansen, 2014). Graden af skøn vil variere fra område til område og bl.a. også være afhængig af, om området er præget af serviceleverancer, tilkendelse af myndighedsydelse eller myndighedssanktioner (Nielsen, 2014, p. 347). Opgaveløsningen vil dog samlet set være præget af usikkerhed, multiple interesser og en

mængde aktører med forskellige holdninger til opgaveløsningen. Derfor betragtes opgaveløsningen i den offentlige sektor som værende præget af høj kompleksitet, som gør det vanskeligt at standardisere den gode opgaveløsning (Lipsky, 2010; Nielsen, 2014; Nielsen & Winter, 2008).

Flere forskere peger på, at de fagprofessionelle grupper under *Old Public Administration* har haft en markant stærkere magt- og indflydelsesposition, end de har i dag (Brunsson, 2011; Dalsgaard, 2013; Hansen, 2014). Tilliden til de offentlige ansatte er høj i efterkrigstiden, hvor den fagprofessionelle anerkendes som *fageksperter* med deres særlige viden og kompetencer. Der var høj tiltro til den interne selvjustits, så her får skolelæreren lov til at agere frit bag lukkede døre i klasselokalet og nyder en høj grad af respekt. Samtidig har de fagprofessionelle stærke professionelle normer, som gør det vanskeligt for ledelsen at blande sig i eller kontrollere arbejdet (Andersen & Pedersen, 2014, pp. 27–28; Le Grand, 2003, pp. 4–5).

Dette ændrer sig under *New Public Management*, hvor synet på de offentlige ansatte ændrer sig drastisk. Grundlæggende stilles der spørgsmålstejn ved, om de offentlige ansatte altid kun drives af ædle motiver og ønsket om at tjene det fælles bedste, eller om de som kalkulerende *agenter* misbruges den viste tillid til egennyttmaksimering. New Public Management kommer derfor til at betyde et opgør med den stærke fagprofessionelle position og er ifølge bl.a. Brunsson et forsøg på at manifestere den formelle ledelsesmæssige magt, som indtil da ofte har haft mere karakter af at være kransekagefigur (Brunsson, 2011). Ledelsen kæmper altså så at sige for deres ret til at lede og fordele arbejdet, hvilket bl.a. gøres ved i højere grad at styre og regulere de offentlige ansattes arbejde (Andersen & Pedersen, 2014, pp. 29–31; Le Grand, 2003, pp. 7–11). Man kan derfor sige at indførslen af New Public Management lægger pres på det fagprofessionelle selvstyre og ændrer indholdet i deres arbejde. Blandt andet betyder den øgede eksterne styring under New Public Management, at administrative opgaver som knytter sig til bl.a. øget dokumentation i stigende grad bliver en del af de fagprofessionelles arbejde (Hansen, 2014; Mik-Meyer & Järvinen, 2012). Autonomien begrænses altså og kræver samtidig flere transaktionsomkostninger, grundet de stadig mere detaljerede kontrolformer.

I den forbindelse får offentlige medarbejderes motivation betydning. Som beskrevet i kapitel 3.3, peger forskning på, at offentlige medarbejdere i højere grad er drevet af prosocial motivation end ansatte i den private sektor (Andersen & Pedersen, 2011, p. 364). En særlig drivkraft blandt offentlige ansatte er altså ønsket om at gøre en positiv forskel for samfundets bedste. En central kritik af styringen under New Public Management har da også været, at den har baseret sig på styringsmekanismer, som ofte har ført til en underminering af Public Service Motivation (Crowding out)(Andersen & Pedersen, 2014; Frey, 1994; Le Grand, 2003).

Som tidligere beskrevet i kapitel 4 om barrierer peger bl.a. Lipsky på, at frontlinjemedarbejdere har en afgørende rolle i implementeringen af nye tiltag. Netop fordi opgaverne i den offentlige sektor baserer sig på skøn og ikke kan reguleres fuldstændigt, er det (trods massive forsøg herpå under New Public Management) i sidste ende vanskeligt at monitorere den fagprofessionelle. Derfor vil de som en slags ”frontlinjebureaukrater” i sidste ende vil have stor indflydelse på, om og hvordan nye tiltag reelt implementeres i praksis (Lipsky, 2010). De krydspres der kan opstå, når nye tiltag

implementeres, vil altså ofte håndteres med afværgemekanismer, som reelt betyder at implementeringen dekobles eller modificeres markant. Derfor peges der på behovet for i højere grad at inddrage de offentlige ansatte i implementeringen af nye tiltag, så deres motivation og praksiserfaringer inkorporeres aktivt ved design af nye implementeringstiltag.

Selvom tilliden til de offentlige ansatte næppe kan siges at være på højde med tilstandene i efterkrigstiden, peges der under *New Public Governance* på en spirende tendens til at vise de offentlige ansatte mere tillid, end de har været vist under New Public Management (Andersen & Pedersen, 2014, p. 29). For det første er de godt uddannede og har dermed som udgangspunkt kompetencerne til at mestre en højere grad af autonomi. Derudover er de i overvejende grad drevet af Public Service Motivation, som betyder et stort potentiale for overlappende interesser med ledelsen. Samtidig betyder kompleksiteten i opgaveløsningen, at det for ledelsen på trods af selv meget vidtrækkende forsøg på at regulere de offentlige ansatte er umuligt fuldstændigt at monitorere deres adfærd. Da de samtidig har vidtrækkende muligheder for på forskellige vis at afværge implementeringen af nye tiltag, giver det god mening at satse på at betragte dem som medspillere fremfor modstandere. Dette kan ses som en tendens til, at ledelsen inviterer til tillid ved i højere grad at invitere dem ind i ledelsesrummet som *medledere*.



Figur 5:4 Medarbejderroller

Som illustreret i figuren herover, står de offentlige ansatte under New Public Governance overfor et tilbud om at blive ”inviteret” mere ind i ledelsesrummet og få større indflydelse men også ansvar for udviklingen af den samlede arbejdsplads. Den primære rolle som ”fagprofessionel”, der bygger på fagprofessionelle normer, suppleres altså af en rolle som ”medleder”, der kræver en højere grad af hensyntagen til den samlede arbejdsplads.

#### 5.4. Opsummering rolleteori

Samlet set illustrerer teorien, at roller i den offentlige organisation udvikles og formes i takt med de styringsparadigmer, som har præget den offentlige sektor. Både for formelle og uformelle ledelsesaktører sker der markante rolleforandringer i skiftet fra Old Public Administration til New Public Management frem mod New public Governance.

Fælles for de formelle ledelsesaktører er, at de under Old Public Administration primært agerer suveræn eller principal, som godt nok principielt har magten, men som reelt ikke intervenserer meget i den underordnede råderum. Dette ændrer sig imidlertid under New Public Management, hvor der stilles spørgsmål ved tilliden mellem professionerne og den offentlige organisation. Man kan med andre ord sige, at loyaliteten i lederrollerne i højere grad retter sig mod den overordnede. Selvom der under New Public Management også er ambitioner om at skabe lokalt råderum gennem rammestyring, bliver suverænen eller principalen i praksis mere intervenserende. I takt med

idéstrømmene i New Public Governance, sker der en ændring i synet på, hvad der motiverer den underordnede, og i hvor høj grad de offentlige ansatte kan vises tillid. Det giver anledning til ambitionen om som overordnet at understøtte selvstyring og selvledelse. Her bliver metaguvernørrollen central for både den politiske, administrative og fagprofessionelle lederrolle. Som tidligere nævnt vil der afhængigt af ledelsesniveau naturligvis være forskel på graden af ”hands-on”- og ”hands-off”-styring og ledelse. Ikke desto mindre peger teorien på en udvikling i ledelsesroller, som går i retning af en bredere brug af dimensionerne i metaguvernørrollen.

Også medarbejderrollerne har udviklet sig under de respektive styringsparadigmer. For medarbejderrepræsentanten tager rolleudviklingen afsæt i en rolle primært som fagforeningsrepræsentant, der som ”vaghund” for ledelsen har haft som funktion at sikre aftalemæssige rettigheder. Denne rolle suppleres under New Public Management med rollen som kollegarepræsentant både for den samlede kollegaflok, men i særdeleshed også for den individuelle kollega, hvor tillidsrepræsentanten bliver en hjælper og støtteperson. I takt med at centrale aftaleregulerede rettigheder reduceres, svækkes rollen som fagforeningsrepræsentant. Under New Public Governance styrkes til gengæld rollen som medleder og den potentielle indflydelse, medarbejderrepræsentanten får ved at samarbejde med ledelsen.

For medarbejderne er rollen som fagprofessionel helt centralt i Old Public Administration, hvor der fra ledelsens side er en udstrakt loyalitet til fagprofessionen. Dette ændrer sig under New Public Management, hvor denne loyalitet til medarbejderne flytter sig til i højere grad at rette sig opadtil mod principalen eller suverænen. Rollen som fagprofessionel kommer altså under pres, fordi tilliden til medarbejderne svækkes, og som konsekvens deraf opstår en højere grad af regulering med det faglige råderum. Under New Public Governance vokser tilliden atter til de offentlige fagprofessionelle, som i højere grad betragtes som kompetente til at styre eller lede sig selv. Det faglige råderum udvides altså igen, hvilket atter styrker rollen som fagprofessionel. Samtidig med at ledelse i højere grad distribueres, styrkes rollen som medleder også blandt medarbejderne. Ved at invitere medarbejderne ind i ledelsesrummet, sker der en ansvarliggørelse i forhold til organisationens samlede mål, som samtidig forpligter til selvstyring og ledelse i rollen som fagprofessionel.

AKTØR-GRUPPER	AKTØRER	OPA	NPM	NPG
<b>FORMELLE LEDERE</b>	<b>Politisk ledelse</b>	Suveræn på afstand	”Smal” metaguvør (rammestyrer)	Metaguvør
	<b>Administrativ ledelse</b>	Principal på afstand	”Smal” metaguvør (rammestyrer)	Metaguvør
	<b>Fagprofessionel ledelse</b>	”Bedste blandt ligemænd”	Virksomhedsleder samt metaguvør med vægt på ”rammestyrer” og ”direkte deltagelse”.	Metaguvør
<b>UFORMELLE LEDERE</b>	<b>Medarbejder-repræsentanter (MED + TR)</b>	Fagforenings-repræsentant	Kollegarepræsentant	Medleder
	<b>Medarbejdere</b>	Fagekspert	Agent	Medleder

Figur 5:5 Opsamling på rolleteori ift. styringsparadigmer

Som illustreret i figur 5:5, peger teorien på en bevægelse hvor formelle ledere i højere grad bevæger sig i retning af en øget rolle som metaguvør, mens medarbejdere og deres repræsentanter i højere grad indtager rollen om medleder.

I det følgende kapitel rettes blikket mod operationaliseringen af teori og empiri i analyserne.



## **DEL III: OPERATIONALISERING AF EMPIRI OG TEORI**

I del III stilles der skarpt på, hvordan teori og empiri er taget i anvendelse i analyserne.

Først redegøres og argumenteres der for, hvordan teori og empiri mere overordnet er koblet i de analyser som udgør svarene på arbejdsspørgsmålene. En central pointe er her, at der bag alle analyser ligger en kompleks, abduktiv proces til grund for de endelige valg af teori og koder i empiri. Selvom resultaterne formidles lienært i afhandlingen, er det altså ikke udtryk for en deduktiv forskningsproces.

Derefter uddybes de cases, som analyserne omhandler, ligesom der argumenteres for de kriterier, der ligger til grund for selektion af casene. Besvarelsen af de to første arbejdsspørgsmål knytter sig til 29 cases på tillidsbaseret styring og ledelse, som primært er udvalgt ud fra et kriterium om at få kontakt med frontløbere, som aktivt arbejder eller har arbejdet med tillidsbaseret styring og/eller ledelse. De to sidste arbejdsspørgsmål trækker i højere grad på empiri fra tre dybdegående cases, hvor der yderligere har været stillet krav om, at initiativet knyttet til tillidsbaseret styring/ledelse har skullet være i implementeringsfasen på det empiriske nedslagspunkt.

Operationaliseringen indeholder også redegørelse for og refleksioner over metoderne i indsamling og behandling af empiri. Der er særligt fokus på metode i forhold til gennemførelse af interviews, som udgør den primære empiri i samtlige analyser. Der reflekteres derudover over de metoder, der har været anvendt i indsamling og analyser af den kvalitative spørgeskemaundersøgelse, dokumenter og analyser. Sidst men ikke mindst redegøres der også for analyseprocessen og anvendelsen af kodningsværktøjer som baggrund for analyserne.

Til slut redegøres der for de teoretikere og den kodning, der ligger til grund for de fire delanalyser. Fælles for alle analyser er, at det endelige valg af teori og de koder, der er anvendt som afsæt for analyserne, er resultatet af en eksplorativ forskningsproces, hvor teori og empiri har påvirket hinanden i et abduktivt samspil.



## 6. Dataindsamling og -analyse

*I dette kapitel redegøres først for den overordnede anvendelse af teori og empiri, hvorefter der stilles skarpt på selektion og beskrivelse af cases. Derefter udfoldes og argumenteres for metodevalg i indsamling af empiri, hvor tyngden er på kvalitative interviews. Afslutningsvis beskrives, hvordan teori og empiri er sat i samspil i afhandlingens fire delanalyser.*

### 6.1. Overordnet anvendelse af teori og empiri

Analysen er udarbejdet, så de fire delanalyser udgør hver deres svar på de fire arbejdsspørgsmål. I det følgende redegøres for de overordnede linjer i, hvordan teori og empiri er taget i anvendelse i analysen.

I den færdige afhandling er teorien præsenteret i en form, som i høj grad er i tråd med den måde, teorierne anvendes på i analysen. Det kan give indtryk af en lineær, næsten deduktiv teoribrug, hvor teorien fremstår som styrende for de perspektiver, der anvendes i analyserne.

Her er det dog væsentligt at skelne skarpt imellem forskningsproces og forskningsformidling. Hvor forskningsprocessen som tidligere beskrevet i kapitel 2, har haft karakter af en abduktiv proces, hvor teori og empiri i cirkulære processer har formet og ”forstyrret” hinanden, formidles de endelige konklusioner i en mere lineær form. Der er derfor mange af de gensidige påvirkninger imellem teori og empiri, der udgør vigtige mellemregninger i den abduktive forskningsproces, som det formidlingsmæssigt ville være meget omsiggribende og vanskeligt at redegøre fuldstændigt for. Jeg vil dog her fremhæve nogle af de mest markante samspil imellem empiri og teori, som har haft stor betydning for den endelige analyse.

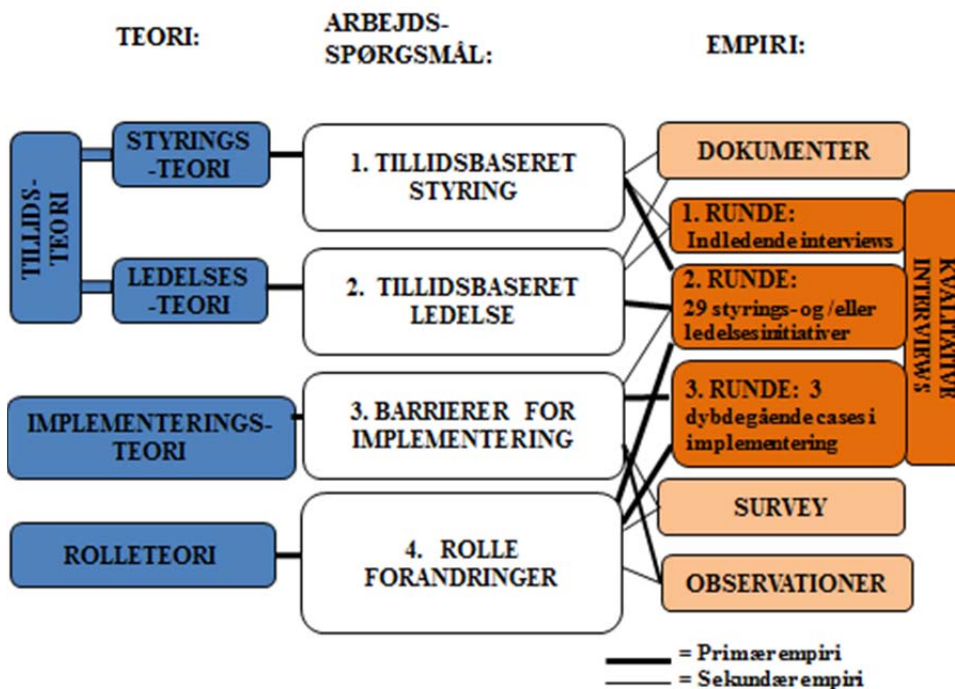
Den forskningsproces som ligger til grund for analysen af tillidsbaseret styring, har især undergået en stor forandring i forståelsen af samspillet imellem tillid og kontrol. Hvor jeg i starten forstår tillid som et entydigt positivt fænomen, som står i kontrast til kontrol, betyder mødet med empirien en revurdering af denne ensidige forståelse. De mange empiriske eksempler på kontrol, som ikke blev italesat som en modsætning til tillid, ledte til en ny litteratursøgning, hvor tillidsforskere som Six, Wiebel, Costa m.fl. bidrog med distinktionerne ”substituerende” og ”komplementær” til at beskrive forholdet imellem tillid og kontrol. Analysen af tillid og kontrol er skåret efter disse distinktioner, men den forskningsproces som har ført mig i retning af teorien er altså i høj grad påvirket af empirien. Et lignende forløb ligger til baggrund for analysen af tillidsbaseret ledelse, hvor min indledende forståelse af ledelse primært retter sig mod lederen som person. I mødet med empirien udfordres dette, hvilket fører mig i retningen af afsøgningen af distributiv ledelsesteori og en mere nuanceret forståelse af ledelse. Analysen af barrierer er også startet med afsøgning af empiriske mønstre, som derefter har givet anledning til en teoretisk afsøgning af implementeringsteori. Rolleanalysen var ikke som udgangspunkt en del af mine arbejdsspørgsmål, men opstod fordi det empiriske mønster omkring distributiv ledelse pegede på behovet for at forstå de enkelte aktørers rolleudvikling i implementeringsprocessen. Her har den abduktive proces altså affødt et valg om at inddrage et ekstra arbejdsspørgsmål.

I det følgende uddybes hvordan empiri og teori er sat i samspil i analysen af de enkelte arbejdsspørgsmål.

**Kobling af empiri og teori i forhold til arbejdsspørgsmål**

Som det fremgår af figur 6:1, trækker analysen af de enkelte arbejdsspørgsmål på forskellige teoriområder. Analysen af tillidsbaseret styring trækker primært på tillids- og styringsteori, analysen af ledelse trækker på tillids- og ledelsesteori, analysen af barrierer trækker på implementeringsteori, og i analysen af rolleforandringer er rolleteori taget i anvendelse.

Den primære empiri i alle analyser er de kvalitative interviews. De kvalitative interviews er indhentet i tre runder, som anvendes forskelligt i analyserne. I analyserne af tillidsbaseret styring og ledelse er det især de interviews, der er indsamlet for bredt at afdække styrings- og ledelsesinitiativer, som udgør den primære empiri. I analysen af barrierer og rolleforandringer trækkes der i særdeleshed på de kvalitative interviews, der er indsamlet omkring de 3 dybdegående cases, som er kendetegnet ved, at man aktuelt forsøger at implementere tillidsbaserede styrings- og ledelsesinitiativer. I analysen af rolleforandringer trækkes både på interview fra 2. og 3. interviewrunde.



Figur 6:1 Kobling af teori og empiri i afhandlingens delanalyser

Som det også fremgår af figur 6:2, trækkes der i samtlige analyser dog også i forskelligt omfang på de sekundære datakilder dokumenter, en kvalitativ spørgeskemaundersøgelse samt enkelte observationer. F.eks. bruges den kvalitative spørgeskemaundersøgelse også som empiri i analysen af barrierer for implementering, da ét af spørgsmålene netop retter sig imod oplevede barrierer i processen. Den kvalitative spørgeskemaundersøgelse berører også tillidsrepræsentantens rolle og er derfor også delvist inddraget i analysen af medarbejderrepræsentantens rolleforandring.

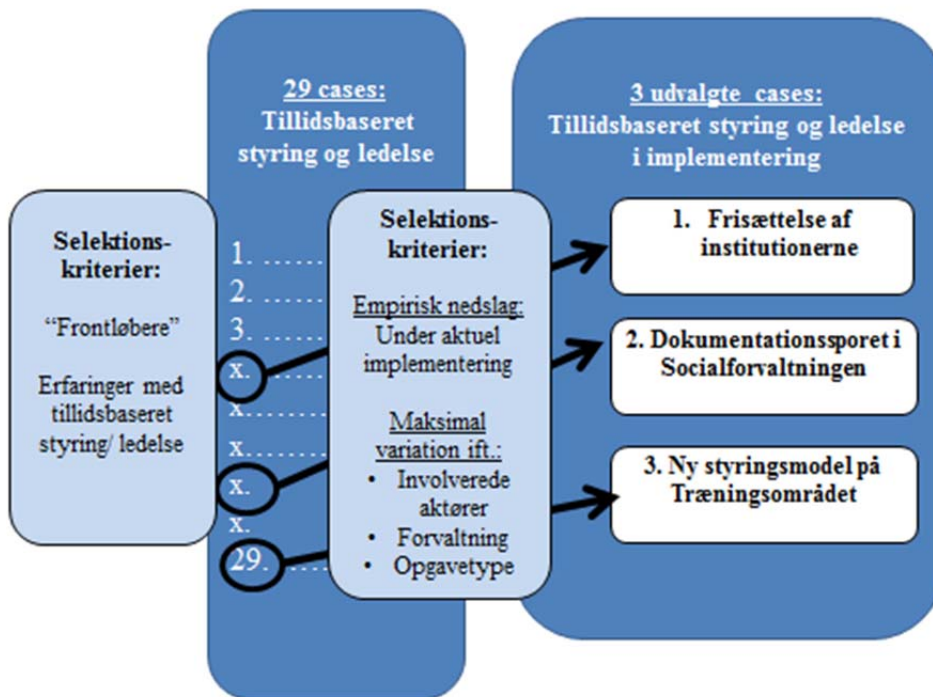
Brug af empiri i forhold til arbejdsspørgsmål	Tillidsbaseret styring	Tillidsbaseret ledelse	Barrierer i implementering	Rolleforandringer
Indledende interviews	Sekundær empiri	Sekundær empiri		
Interviews 29 cases i bredden	Primær empiri	Primær empiri	Sekundær empiri	Primær empiri
Interviews 3 dybdegående cases	Sekundær empiri	Sekundær empiri	Primær empiri	Primær empiri
Kvalitative spørgeskemaundersøgelse			Sekundær empiri	Sekundær empiri
Observationer			Sekundær empiri	Sekundær empiri
Dokumenter	Sekundær empiri	Sekundær empiri		

Figur 6:2 Oversigt over brugen af empiri i forhold til de fire arbejdsspørgsmål

Som det fremgår af oversigten, er der altså i høj grad tale om triangulering af metoder i den empiri, der ligger til grund for analysen af alle fire arbejdsspørgsmål. Det har den fordel at de forskellige datakilder kan supplere og udfordre hinanden, og dermed styrke resultaternes validitet.

## 6.2. Selektion og beskrivelse af cases

Empirien belyser to forskellige grupper af cases. De 29 eksempler på tillidsbaseret styring og/eller ledelse, som har sin styrke i bredden, men som til gengæld ikke er dybdegående belyst. Omvendt forholder det sig for de tre mere dybdegående cases, der er udvalgt i anden omgang. Ud af de 29 cases udvælges der altså tre cases, som på det empiriske nedslagspunkt er i processen med at implementere tillidsbaseret styring og ledelse. Der er altså i den forstand tale om ekstreme cases, fordi de i højere grad forventes at være stødt på evt. barrierer i implementeringsprocessen, end hvis jeg havde valgt casene tilfældigt (Yin, 1994, p. 46).



Figur 6:3 Selektion af cases

De tre cases er forankret i tre forskellige forvaltninger og på forskellige niveauer i organisationen. Derudover er der også forskel på tyngden i de aktører, som er involveret i processerne. Dette uddybes i beskrivelserne af de enkelte cases.

### 29 cases på tillidsbaseret styring og/eller ledelse

Det empiriske grundlag for analysen af tillidsbaseret styring og ledelse er de identificerede tillidsinitiativer, som fremgår i bilag 14:8. Det er alle initiativer, som aktørerne selv peger på som frontløbere i implementeringen af tillidsbaserede styrings- eller ledelsesinitiativer. Da effekterne af indsatserne endnu er ukendte, er valget af cases altså ikke udvalgt som positive cases på grundlag af dokumenteret effekt, men alene på forsøget på at implementere tillidsbaseret styring og/eller ledelse.

De 29 cases dækker over både store, centralt forankrede projekter på forvaltningsniveau og lokale initiativer, som er igangsat på den lokale arbejdsplads. Fælles for alle initiativer er imidlertid ambitionen om at understøtte skabelsen af større lokalt råderum. Casene involverer en mængde forskelligartede initiativer, som f.eks. afbureaukratiseringsprojekter, ændringer i faglige og økonomiske styringsmodeller, omorganiseringer samt afholdelse af konferencer eller kompetenceudvikling for aktører involveret i processen. I andre cases er der i højere grad tale om analyser eller visionsdokumenter som værdigrundlag, kodekser eller andre pejlemærker, som bliver retningsgivere i det videre arbejde med tillidsbaseret styring og ledelse.

Ud af de i alt 29 initiativer indgår styring som en central dimension i 28 af dem, mens ledelse indgår som central dimension i 20 af initiativerne. Der er altså helt som forventet et stort overlap imellem

styrings- og ledelsesinitiativer. Grænsen imellem styring og ledelse kan som tidligere nævnt diskuteres og vil ofte have mere karakter af en gråzone end af en klar linje. I min afgrænsning har jeg derfor støttet mig til den tidligere forståelse af styring som knyttet til styringsværktøjer, der især udfoldes ”hands-off” på afstand. F.eks. betragter jeg de mange afbureaukratiseringsindsatser, som kører i fagforvaltningerne, som en øvelse der primært har en styringsdimension, selvom de naturligvis indirekte kan få betydning for ledelsesrummet lokalt. På samme måde betragter jeg kurser i ledelse som initiativer, der primært handler om at understøtte ansigt-til-ansigt-ledelse, selvom det potentielt også kan påvirke ledernes fortolkning af styringen. I langt de fleste initiativer vurderes det, at der er både en styrings- og en ledelsesdimension.

De udvalgte cases på tillidsbaseret styring og ledelse er som nævnt i forskningsdesignet fundet gennem reputationsmetoden. Det betyder, at fordelingen af tiltag i forhold til forvaltningsområde ikke er repræsentativ. Ikke desto mindre er der cases fra alle forvaltninger med undtagelse af Teknik- og Miljøforvaltningen og en undervægt af cases fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen adskiller sig også ved, at de cases der berøres, kun er lokale cases. Her har der altså i modsætning til de øvrige forvaltninger ikke været kontakt med centrale cases. For de øvrige forvaltninger er hovedparten af casene centrale styringsinitiativer, som er forankret på forvaltningsniveau. Det er ikke overraskende, da min definition på styringsinitiativer bl.a. handler om styringsdistancen, hvilket gør centrale cases mere oplagte.

	Økonomiforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen	Børne- og Ungdomsforvaltningen	Socialforvaltningen	Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen	Kultur- og Fritidsforvaltningen	Total
<b>STYRING</b>							
Central case	5	4	4	5		4	22
Lokal case		1			3	2	6
Total	5	5	4	5	3	6	<b>28</b>
<b>LEDELSE</b>	<b>ØKF</b>	<b>SUF</b>	<b>BUF</b>	<b>SOF</b>	<b>BIF</b>	<b>KFF</b>	<b>Total</b>
Central case	3	3	4	1		3	14
Lokal case		1			3	2	6
Total	3	4	4	1	3	5	<b>20</b>

Figur 6:4 Fordeling af cases på tillidsbaseret styring og ledelse i forhold til forvaltning og niveau

Der er lidt færre cases på ledelse, som fordeler sig relativt ligeligt på forvaltningerne (med undtagelse af Teknik og Miljøforvaltningen). En forskel er dog Socialforvaltningen, hvor der kun er inddraget et enkelt ledelsesinitiativ. Også her dominerer de centrale cases, hvilket skal ses i sammenhæng med min indgang til Københavns Kommune, som primært har været på forvaltningsniveau. Det forklarer også, at de primære informanter i denne del af empirien i stort omfang er ledere og medarbejdere på forvaltningsniveau.

### *3 indlejrede cases under implementering*

De tre indlejrede cases er udvalgt i kraft af aktuelt at være i implementeringsfasen og med en tilstræbt maksimal variation i forhold til forvaltningsområdet og opgavetype. Denne variation er tilstræbt for at øge mulighederne for at afdække forskellige typer af barrierer, som potentielt kan knytte sig til opgaveløsning og organisatoriske niveauer (Flyvbjerg, 1991, p. 150). Variationen er, som tidligere beskrevet, ikke tilstræbt for at kunne generalisere resultaterne.

Derudover har de tre indlejrede cases hver deres særlige tyngde i forhold til de involverede aktører. Den første case, ”Frisættelse af institutionerne”, har sin særlige styrke i at belyse samspillet mellem politikere, direktører, økonomiforvaltning, fagforvaltninger og de involverede ledere. Den anden case, ”Dokumentationssporet”, belyser i særlig grad samspillet mellem forvaltning og institutionsledere, mens den tredje, ”Ny styringsmodel på træningsområdet”, sætter fokus på implementering helt ude blandt frontlinjemedarbejderne. Det er med denne sammensætning af indlejrede cases tilstræbt at belyse oplevelser af barrierer blandt alle centrale aktører. Det betyder ikke, at alle potentielle barrierer kan afdækkes udtømmende, men blot at mulighederne for at afdække potentielle barrierer er forsøgt maksimeret.

Sidst men ikke mindst har selektion af casene også været afgjort af mulighedsrum og villighed i organisationen. Oprindeligt var jeg interesseret i at følge implementeringen af en ny styringsmodel på skoleområdet. Det viste sig dog at være vanskeligt grundet en samtidig implementering af en ny skolereform. I praksis har et underliggende kriterium altså også været muligheden og villigheden til at give mig adgang til de nødvendige aktører i implementeringsprocessen.

### *Frisættelse af institutionerne*

Frisættelse af institutionerne er et politisk vedtaget projekt, som igangsættes i maj 2013. Målet med projektet er at skabe rum for at eksperimentere med og udvikle kommunens styring, så den i højere grad understøtter løsningen af kerneopgaven. Konkret gøres dette ved, at der i fire forskellige forvaltninger udvælges fire til seks institutioner, som i en forsøgsperiode frisættes fra en række interne regler, som de har udpeget som u hensigtsmæssige for løsningen af deres kerneopgave. Institutionerne betragtes som en form for velfærdslaboratorium, som i en prøveperiode får lov at eksperimentere med et større frirum (Dokument 3: Indstilling og beslutning om frisættelse af institutioner). Der lægges op til, at erfaringerne med frisættelse kan føre til indstilling om generel ophævelse af de interne regler, som i evalueringen af forsøget viser sig hensigtsmæssige at fjerne eller modificere.

De fire involverede forvaltninger er Børne- og Ungdomsforvaltningen, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, Socialforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen. Der er således deltagere fra forvaltninger med både myndighedsopgaver og serviceopgaver. De udvalgte institutioner udvælges i efteråret 2014, og projektet forventes afsluttet primo 2016. Der er altså lagt op til en ca. 2 år lang prøveperiode. Afklaringen af, hvorvidt ønskerne til frisættelse kan imødekommes, sker i selve prøveperioden. Der er tale om institutioner, som selv har ansøgt om at deltage i projektet med afsæt i de ønsker til frisættelse, som de måtte have. I indstillingen understreges der også, at der ikke tilstræbes en ensartet proces, men at projektet ønskes implementeret gennem en høj grad af involvering af aktørerne i yderste led.

Projektet er formelt forankret i Økonomiforvaltningen, som primært har en rolle som tværgående koordinator. Bl.a. afholder Økonomiforvaltningen en række fælles møder blandt deltagerne i frisættelsesforsøget. De enkelte forvaltninger står selv for supporteringen af de udvalgte institutioner og afholder også selv eventuelle udgifter forbundet med projektet. Der er altså ikke som udgangspunkt afsat ekstra ressourcer til implementeringen af projektet. Der er dog eksempler på, at der i de enkelte forvaltninger (f.eks. Socialforvaltningen) bevilges ekstra midler til implementeringen af konkrete initiativer under projektet.

I empiriindsamlingen har jeg valgt at koncentrere mine interviews om tre af de medvirkende forvaltninger, nemlig Socialforvaltningen, Kultur- og Fritidsforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen. Disse tre blev valgt, fordi de på det givne tidspunkt var længst i arbejdet med implementering og i øvrigt var villige til at stille op til interviews. Jeg har i alle tre forvaltninger interviewet lokale ledere fra deltagende institutioner og relevante medarbejdere fra forvaltningen, som har været involveret i at drive projektet. Derudover har jeg interviewet tre administrerende direktører fra de deltagende forvaltninger samt tre borgmestre med politisk ansvar for de involverede områder. Jeg har også observeret to møder i borgerrepræsentationen, hvor indstillinger i forbindelse med frisættelsesforsøget er blevet behandlet. Derudover har jeg inddraget en række centrale policy-dokumenter i analysen, som har kunnet belyse de indledende beslutningsprocesser omkring frisættelsesforsøget. Casen er altså i særlig grad kendetegnet ved at belyse de barrierer, som knytter sig til det øverste administrative og politiske niveau i organisationen.

Empiriindsamlingen er primært foregået i en periode, hvor de deltagende institutioner er blevet udpeget, og hvor de forskellige aktører er i en afklarings- og beslutningsproces omkring mulighederne for at give tilladelse til at gennemføre de konkrete frisættelsesønsker.

### *Dokumentationssporet i Socialforvaltningen*

Dokumentationssporet i Socialforvaltningen er et projekt, som har til formål at skabe dokumentation, som opleves som mere meningsfuld af medarbejdere, og som i højere grad understøtter kerneopgaven. Projektet indeholder to centrale initiativer: Meningssamlingen og gennemførelsen af medarbejderrejser.

Meningssamlingen er et forum, som er nedsat til at behandle forslag om at fjerne eller ændre dokumentations- eller kontrolsystemer, som ikke opleves som understøttende for kerneopgaven.

Hvis man som medarbejder eller leder på en lokal arbejdsplads har forslag til ændringer i måden, der dokumenteres på, og ikke oplever at kunne komme igennem ad den klassiske, hierarkiske beslutningsvej, er der mulighed for at gå igennem Meningssamlingen. I Meningssamlingen sidder en direktør, en række repræsentanter fra MED-organisationen samt ledere, som er udpeget lokalt. På møderne tages indstillede punkter op i en dialog mellem forslagsstillerne og andre involverede aktører som f.eks. fagkontorer med aktier i problemstillingen. Forummet har ikke egentlig beslutningskompetence, men har mulighed for at indstille forslag direkte til direktionen. Det kan f.eks. være forslag om at ændre eller fjerne dokumentationskrav.

Et andet centralt initiativ er gennemførslen af såkaldte medarbejderrejser, som skal belyse, hvorfor mange medarbejdere italesætter dokumentation som en byrde, der tager tid fra kerneopgaven. Medarbejderrejserne er inspireret af brugerrejser fra innovationsteorien, der har et antropologisk afsæt, hvilket bl.a. betyder, at der er fokus på at få adgang til praksisviden, der kan være svær at verbalisere. Konkret består en medarbejderrejse i, at en medarbejder fra forvaltningen følger en frontmedarbejder gennem en hel dag for at få et indtryk af, hvordan dokumentation spiller sammen med kerneopgaven. Forvaltningsmedarbejderen deltager aktivt i dagens gøremål, hvor det giver mening, noterer indtryk og konkrete citater ned og tager billeder fra dagen. Efter gennemførslen af 18 medarbejderrejser i organisationen samles og kondenseres indtryk til en samlet præsentation for direktionen, som på den baggrund træffer beslutninger om fremtidige tiltag.

Empirisk belyses casen gennem interviews med ledere og medarbejdere, som er involveret i processerne (se bilag 14.4). Derudover observerer jeg et møde i Meningssamlingen og følger en medarbejderrejse sammen med en medarbejder fra forvaltningen (se bilag 14.5). Enkelte policy-dokumenter indgår også som en del af analysegrundlaget (se bilag 14.6).

Det empiriske nedslagspunkt er lidt forskelligt for de to initiativer. Meningssamlingen er som indsats allerede i funktion da jeg starter empiriindsamlingen, mens medarbejderrejserne stadig er i implementeringsfasen. Det betyder, at erfaringerne retter sig mod lidt forskellige faser i implementeringen.

### *Ny styringsmodel på træningsområdet*

Arbejdet med en ny styringsmodel på træningsområdet er igangsat som en del af en samlet tillidsreform i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. I beslutningsoplægget understreges det, at den nye styringsmodel skal understøtte et øget lokalt, fagligt råderum, forenkede arbejdsgange og mindre dokumentation. Ambitionen er også, at styringsmodellen skal understøtte samarbejdet mellem borger og terapeut og skabe mere fleksibilitet i måden, hvorpå træningen kan foregå (Dokument 17: Status på tillidsreformen på træningsområdet).

Den nye styringsmodel er designet i to spor, der kaldes ”det økonomiske spor” og ”det faglige spor”. Det økonomiske spor betyder bl.a., at institutionerne går fra månedsvis afregning til kvartalvis afregning. Der åbnes samtidig op for overførselsadgang imellem årene. Budgetmodellen designes, så hvert træningscenter får udmeldt et rammebudget i stedet for aktivitetsbaseret afregning. Dette gøres for at skabe større økonomisk kontinuitet (Dokument 17: Status på tillidsreformen på træningsområdet).



Det faglige spor retter sig mere direkte mod terapeuternes faglige råderum og betyder bl.a., at visiteringen går fra en mere detaljeret model med 22 forløb til 5 mere overordnede borgerforløb med større fleksibilitet. Implementeringen af de to spor kører lidt forskudt. Styringsmodellens økonomiske spor bliver implementeret primo 2014, mens det faglige spor bliver udviklet og kvalificeret i løbet af 2014.

I udviklingen af det faglige spor er der lagt stor vægt på inddragelse af MED-organisationen som arena for arbejdet med at udvikle og implementere den ny praksis.

Dataindsamlingen foregår i foråret 2014, hvor det økonomiske spor netop er implementeret og det faglige spor er i opstart. Her er der altså lokalt stadig tale om, at fokus er på design af initiativet. På det lokale niveau laver jeg interviews på tre træningscentre, hvor jeg interviewer lederne samt grupper af deres medarbejdere og MED- samt TR-repræsentanter på hvert af træningscentrene. På forvaltningsniveau interviewer jeg to chefer samt to konsulenter. Jeg trækker også delvist på interview fra den administrerende direktør samt borgmesteren fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Til forskel fra de to øvrige cases er der altså tale om en empirisk tyngde hos frontlinjemedarbejderne.

De institutioner der indgår i casen, har meldt sig frivilligt efter udsendelsen af en fælles mail til alle ledere af træningscentrene. Optimalt set ville jeg her gerne have haft tre tilfældigt udvalgte institutioner for at få et bredest muligt billede af oplevede barrierer. Det har dog fra forvaltningens side været en betingelse, at lederne selv skulle melde sig. Metodisk betyder det, at der er en vis risiko for, at det især er ledere med særlig interesse for implementeringen af tillidsinitiativet, som har meldt sig, og at kritiske røster derfor ikke i samme grad er blevet hørt. Min fornemmelse er da også overordnet set, at de tre institutioner overvejende har haft en positiv vinkling på implementeringsprocessen. Det betyder dog langt fra, at der ikke var været kritiske input og oplevelser af barrierer.

Case:	Frisættelse af institutionerne	Dokumentationsspor	Ny styringsmodel på træningsområdet
<b>Forvaltning:</b>	Økonomiforvaltningen (tovholder)  <u>Deltagende forvaltninger</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Børne- og Ungdomsforvaltningen</li> <li>• Socialforvaltningen</li> <li>• Kultur- og Fritidsforvaltningen</li> <li>• Sundheds- og Omsorgsforvaltningen</li> </ul>	Socialforvaltningen	Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

<b>Indsats:</b>	Velfærdslaboratorium hvor institutioner i 2-årig periode fritages for udvalgte interne regler eller krav.	<i>Meningssamlingen:</i> Forum hvor eksisterende dokumentationskrav kan udfordres. <i>Medarbejderrejser:</i> Forvaltningsmedarbejdere følger frontlinjemedarbejdere og indsamler viden om, hvordan dokumentationskrav spiller sammen med løsningen af kerneopgaven.	Implementering af ny styringsmodel, hvor visitation og økonomistyring ændres med henblik på at skabe mere fleksible rammer. Målet er at gøre det lettere for frontlinjemedarbejderne at tilpasse træningsforløbene til borgernes behov og ressourcer.
<b>Antal Informanter</b>	Politikere.....2 Direktører.....2 Forvaltning.....9 Institutionsledere.....5 MED og TR.....0. Frontlinjemedarbejdere.....0	Politikere.....1 Direktører.....0 Forvaltning.....6 Institutionsledere.....3 MED og TR.....1 Frontlinjemedarbejdere.....1 (Derudover indgår også observationer af ”meningssamlingen” samt ”Medarbejderrejsen”)	Politikere.....1 Direktører.....1 Forvaltning.....4 Institutionsledere.....3 MED og TR.....4 Frontlinjemedarbejdere.....9
<b>Empirisk nedslagspunkt:</b>	Planlægning	Opstart af implementering (medarbejderrejser)  Implementering (Meningssamling)	Planlægning (fagligt spor)  Implementering (økonomisk spor)

Figur 6:5 Oversigt over de tre dybdegående cases

Som det også fremgår af figuren, er der en smule forskel på det empiriske nedslagspunkt i de tre cases, men alle er enten i gang med at planlægge den konkrete indsats eller i implementeringsfasen af indsatsen.

### 6.3. Metode i indsamling og behandling af empiri

Tyngden i den anvendte empiri er på kvalitative interviews, som er suppleret af udvalgte observationer, en kvalitativ spørgeskemaundersøgelse samt en række dokumenter.

#### 6.3.1. Kvalitative Interviews

Der er gennemført 70 semistrukturerede interviews, hvoraf jeg selv har indhentet 51 og øvrige 19 er indhentet i samarbejde med studerende, som jeg har vejledt i forbindelse med projektskrivning på Roskilde Universitet. De metodiske implikationer af dette uddybes senere i dette afsnit.

Respondenterne i undersøgelsens interview er valgt på tre forskellige forudsætninger, som knytter sig tæt til undersøgelsens forskellige arbejdsspørgsmål. De første indledende interviews er gennemført for at orientere mig i feltet og få indblik i baggrunden for tillidsdagsordenen i

Københavns Kommune. Interviewene er bevidst gennemført først med de aktører, som er gatekeepere for adgang til andre niveauer i organisationen. Da der ikke eksisterer et centralt overblik over arbejdet med lokale tillidsinitiativer i Københavns Kommune, har de første indledende interviews også bidraget til at lokalisere andre relevante interviewpersoner med erfaringer i forhold til tillidsbaseret styring og ledelse.

I fase to har ambitionen været at finde en række eksempler på tillidsbaseret ledelse og styring og udvælge respondenter med erfaringer fra processen. Metodisk har respondenter altså udpeget andre relevante respondenter, også kaldet reputationsmetoden eller sneboldmetoden (Eva Sørensen & Torfing, 2006, p. 179). Backwardmappingen er startet dét sted, hvor der er blevet givet adgang til processen og valg af respondenter har fulgt den retning, feltet selv har peget i. Det har dog været et helt centralt krav, at respondenterne enten var i planlægning eller implementeringen af tillidsbaseret ledelse, så der kunne forventes en vis grad af erfaringer med processen.

I fase tre er der valgt tre indlejrede cases, hvor implementeringen af tillidsinitiativet er i proces. Casene er samtidig valgt ud fra et kriterium om maksimal variation. I disse cases er respondenter valgt ud fra en naturlig segmentering omkring tillidsinitiativet. Dvs. de aktører som naturligt har været involveret eller påvirkes af implementeringen.

Interview fase:	Formål:	Kriterier for udvælgelse af informanter:
<b>Fase 1: Indledende interviews</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Åbne feltet og få adgang I organisationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Snowballing</li> <li>• Frontløbere</li> </ul>
<b>Fase 2: Interviews om styrings- og ledelsesinitiativer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udforske hvordan der arbejdes med tillidsbaseret ledelse/styring</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Snowballing</li> <li>• Konkrete erfaringer med implementering af tillidsbaseret ledelse/styring</li> <li>• Vægten på relativt færdigt implementerede tiltag</li> </ul>
<b>Fase 3: Interview – 3 cases på implementering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afdække barrierer og rolleforandringer i implementeringsprocessen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respondenter udvalgt efter naturlig segmentering omkring tillidsinitiativet</li> </ul>

Figur 6:6 Interviewfasernes formål og kriterier for udvælgelse af informanter og cases

I første interviewrunde er informanterne primært medarbejdere og ledere fra Økonomiforvaltningen, som har bidraget med forslag til relevante kontakter i de øvrige forvaltninger.

Anden interviewrunde har haft fokus på at belyse en række konkrete eksempler på tillidsbaseret styring og ledelse, hvilket i praksis ofte er sket gennem interview med enten forvaltning eller lokale ledere. I denne del af empirien er der altså en klar overvægt af informanter med en formel, administrativ ledelsesrolle.

Tredje interviewrunde har haft sit fokus på de tre cases, hvilket har betydet, at valg af informanter har været sammensat ud fra relevansen i den enkelte case. Samlet set er mængden af informanter størst på forvaltningsniveau (28 informanter) og blandt administrative ledere (24 informanter), mens 11 medarbejderrepræsentanter og 11 medarbejdere er interviewet. Derudover er 3 forvaltningsdirektører og 3 borgmestere interviewet.

Som det fremgår af figur 6:7 herunder, fordeler antallet af informanter sig også meget forskelligt i forhold til forvaltning. Selvom der på den ene side er interview med informanter fra næsten alle forvaltninger, er der en klar overvægt af informanter fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Det skyldes i høj grad de tre fokusgruppeinterviews fra træningsområdet, som har gjort, at antallet af informanter her er højere end i de øvrige forvaltninger.

Aktører	Informanter	ØKF	SUF	BUF	KFF	SOF	BIF	TOTAL
Politisk ledelse	Politiker	1	1			1		3
Administrative ledelse	Direktør		1	1	1			3
	Forvaltning	7	9	3	3	6		28
Fagprofessionel ledelse	Leder	1	10	2	6	3	2	24
Medarbejder-repræsentant	MED/ TR	2	7	1			1	11
Fagprofessionelle	Medarbejdere		7			1	3	11
	Total	11	35	7	10	11	6	80

Figur 6:7 Antal informanter fordelt på aktører og forvaltninger

Hovedparten af interviewene er foregået med en informant, men i nogle tilfælde (og sommetider uventet!) har der på informantens eget initiativ været en eller to andre informanter i rummet, som også har haft erfaringer med processen. Ofte har disse været underordnede ledere eller interne konsulenter, som i praksis har arbejdet med indsatsen. Jeg har naturligvis gjort mig overvejelser om, hvordan disse forskelle spiller ind på interviewene og dataenes karakter. Fordelen ved det personlige dybdeinterview er den fortrolighed, der kan udvikles, og at påvirkningen fra andre aktører alt andet lige vil være mindre end i gruppeinterviews. Til gengæld muliggør den sociale dimension i gruppeinterviews, at man som forsker får mulighed for at observere interaktionen mere direkte (Gaskell, 2000, pp. 44–45). I disse (selvorganiserede) interviews med flere personer er det mit indtryk, at de ekstra informanter har kunnet bidrage med en ekstra og ofte mere praktisk dimension på mine spørgsmål. Det gælder især, når interviewpersonen har været en chef eller leder på højt niveau, som i stort omfang har delegeret arbejdet med tillidsindsatsen. Min oplevelse er dog også, at interviewrummet ikke har været magtfrit, og der er en risiko for, at nogle typer af information har kunnet være vanskelige at luften under interviewet. F.eks. kan det som underordnet være vanskeligt at rejse kritik af et tillidsinitiativ med chefen i rummet, ligesom chefen kan have vanskeligt ved at luften frustrationer eller kritik af en forvaltning uden at fremstå illoyal. Generelt er det dog mit indtryk, at tonen har været fri, og at de ”uventede gæster” i interviewet overvejende har bidraget positivt.

I den case som handler om implementering af tillidsbaseret styring på træningsområdet, har jeg valgt at organisere gruppeinterviews med tre til fire medarbejderne frem for individuelle interviews (Kvale, 1997, p. 79). Det har jeg især valgt at gøre for at skabe mulighed for en dialog, hvor deltagerne har kunnet kommentere og bygge videre på hinandens udsagn. Derudover peger Gaskell også på, at grupper er mere villige til at tage en risiko ved at luften skarpere holdninger (Gaskell, 2000, p. 46). At designe interviewene i grupper har dermed også været et forsøg på at skabe en ramme, hvor det var muligt at luften eventuelle frustrationer eller kritik. Min rolle i disse gruppeinterview har adskilt sig fra de individuelle interviews, idet jeg også har haft en rolle som facilitator. Det har bl.a. handlet om at spørge ind til forskelle i holdninger, og at fordele taletid når én respondent er tavs, eller en anden taler længe (Gaskell, 2000, p. 49; Ritchie & Lewis, 2003, p. 186). Svagheden ved gruppeinterviews er, at tilstedeværelsen af andre kan påvirke fortroligheden i rummet, og også vanskeliggøre det, hvis man som interviewperson har andre holdninger en resten af gruppen. Med andre ord kan fokusgruppeinterviewet under disse omstændigheder involvere en risiko for gensidig censur (Gaskell, 2000, p. 48; Kvale, 1997, p. 78).

Min oplevelse har generelt været, at gruppen som ramme har været et godt valg, da alle respondenter fra starten har givet udtryk for, at ”de ikke vidste så meget” om emnet, da de jo ”først lige var gået i gang”. Her har gruppen gjort det trykkeligere og mere legalt at afvente lidt frem for hele tiden at skulle være på. En vigtig forudsætning har her også været, at deltagerne i forvejen kendte hinanden som kolleger, hvilket har gjort det let at få gang i dialogen. Min oplevelse har dog også været, at især næstformændene for det lokale MED-udvalg har siddet med en anden viden om og erfaring med emnet, som på godt og ondt muligvis har gjort det sværere for dem at være helt frie i dialogen. Havde jeg her valgt at følge op med enkeltinterview, kunne der muligvis være kommet en mere kritisk vinkel på processen. Mit indtryk er dog, at de under interviewet får bidraget med vigtige og også kritiske input især i kraft af, at de ofte arbejder tættere på ledelsen omkring tillidsinitiativerne.

### *Interviewguide og spørgeteknik*

De tre faser i gennemførelsen af interview har også betydet, at jeg har forberedt mig forskelligt og arbejdet med flere forskellige interviewguides, som har været tilpasset de respektive formål (se bilag 14.1, 14.2 samt 14.3).

Den første række interview har primært haft til formål at forstå baggrund og aktuel status i forhold til tillidsreformen. Disse interviews er mindre strukturerede og har en åben, afsøgende tilgang. I disse interview har vægten været på indledende, opfølgende og sonderende spørgsmål (Kvale, 1997, p. 137). De indledende interviews har også haft til formål at identificere relevante tillidsinitiativer som afsæt for den næste runde interviews.

De efterfølgende interviews omkring tillidsinitiativer har været semi-strukturerede og fulgt en interviewguide med en række centrale temaer (Gaskell, 2000, p. 38; Kvale, 1997, p. 134).

INTERVIEW RUNDE	Centrale temaer i interviewguides
<b>Runde 1:</b> Indledende interviews	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beskrivelse af initiativ?</li> <li>• Tilknytning til initiativ?</li> <li>• Forslag til videre kontakter?</li> </ul>
<b>Runde 2:</b> 29 Cases på tillidsbaseret styring og ledelse ( I bredden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beskrivelse af initiativ               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kontekst og forløb indtil nu</li> <li>○ Beskrivelse af styrings- og ledelsesinitiativ</li> <li>○ Involverede i processen</li> <li>○ Oplevelse af styringsinitiativ i organisationen</li> <li>○ Kobling imellem tillid og kontrol</li> </ul> </li> </ul>
<b>Runde 3:</b> Tre cases på tillidsbaseret styring og ledelse i implementering  (I dybden)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oplevelse af initiativ i implementering               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Forløb indtil nu</li> <li>○ Involverede i processen</li> </ul> </li> <li>• Oplevelse af barrierer               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ”Sten på vejen”?</li> <li>○ Udfordringer i processen?</li> </ul> </li> <li>• Oplevelse af rolleforandringer (hvor de indgår i case)               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Politisk ledelse</li> <li>○ Administrativ ledelse</li> <li>○ Fagprofessionel ledelse</li> <li>○ Medarbejderrepræsentant (TR/MED)</li> <li>○ Medarbejdere</li> </ul> </li> </ul>

Figur 6:8 Centrale temaer i interviewguides

I praksis har rækkefølgen dog varieret i det konkrete interview, da jeg i høj grad har forsøgt at tage afsæt i respondenternes vinkel på problemfeltet. Jeg har altså været styrende i den forstand, at jeg har sikret, at alle temaer er dækket under interviewet, men i høj grad ladet informanten styre rækkefølge og til en vis grad også hvilke temaer, der i særlig grad har fået lov at fylde. Min spørgeteknik har i disse interviews været præget af flere specificerende og fortolkende spørgsmål (Gaskell, 2000; Kvale, 1997, p. 138; Smith & Firth, 2011).

På baggrund af interviews om tillidsinitiativerne er der valgt tre mere dybdegående cases. Disse interviews har også været seminstrukturerede, og selvom alle interviews har omhandlet centrale temaer, har vejene og fortællingerne omkring temaerne været forskellige. Da jeg i casene har haft lejlighed til at komme langt mere i dybden omkring det enkelte tillidsinitiativ, har der undervejs udviklet sig mønstre og hypoteser, som jeg især i de sidste interviews mere aktivt har spurgt ind til. Her har jeg brugt mere direkte, fortolkende spørgsmål (Kvale, 1997, p. 138). I disse tilfælde har jeg altså i en række tilfælde kunnet bekræfte eller afkræfte hypoteser om barrierer igennem de sidste interviews. I case-interviewene har jeg også benyttet mig af indirekte, projektive spørgsmål

(Gaskell, 2000, p. 52; Kvale, 1997, p. 138) som f.eks. ”Hvad kunne et godt råd være til en arbejdsplads, som også gerne ville gå i gang med et lignende initiativ...?”. Sådanne spørgsmål har til tider åbnet op for nogle andre og mere generelle overvejelser omkring barrierer og rolleforandringer. I enkelte tilfælde har det også åbnet op for en indirekte kritik eller bekymringer, som jeg derefter har kunnet spørge mere ind til.

### *Rollen som interviewer*

Da jeg tidligere har arbejdet som konsulent i den offentlige sektor, har jeg fra starten været bevidst om min nye rolle som forsker. Fra at være en del af feltet har jeg i mit feltarbejde bevæget mig ind i en mere observerende rolle. Min vurdering er, at min baggrund i sektoren har været en fordel på den måde, at jeg let har kunnet orientere mig i sproget og begreber og også kender til mange af de klassiske dilemmaer, som fylder i praksis. Samtidig er det mit indtryk, at de erfaringer jeg har haft med mig, har gjort det lettere at gøre interviewpersonerne trygge og spørge ind til ”kildne” emner. Der er dog også opstået situationer, hvor jeg undervejs i interviewene er blevet spurgt den anden vej om mine holdninger til f.eks. udfordringer i implementeringen af tillidsbaseret styring. Netop her har jeg ind imellem været udfordret på en lyst til at drøfte sagerne som konsulent, fremfor at blive i forskerrollen. Konkret har jeg i gennemlytningen af nogle af de første interview kunnet konstatere, at jeg i enkelte tilfælde bliver ”revet med” og faktisk lufter nogle af mine tolkninger for interviewpersonen til slut i interviewet! Her har der altså også været en egen læringsproces, som jeg vurderer, har udviklet den måde, jeg har varetaget rollen som interviewer på.

### *Transskribering af interviews*

Alle interviews er blevet optaget på diktafon med deltagernes tilladelse. Det har gjort det muligt for mig at koncentrere mig om samtalen og ikke være bundet af at skulle nedskrive noter undervejs. I enkelte tilfælde har en respondent bedt om, at en særlig passage ikke måtte citeres, hvilket jeg har respekteret. Generelt har jeg valgt at sikre fuld anonymitet ved kun at bruge citater uden kildernes navne, men kun tydeliggøre position og sted i organisationen. Undtagelsen er interview med politikere og topledere, hvor kun titel er påført, da det at nævne forvaltningsområde i praksis ville kompromittere anonymiteten.

Jeg har transskriberet alle interviews, på nær et par indledende interviews, som viste sig kun at have mere perifer relevans. Interviewene er transskriberet i forskelligt omfang, men i gennemsnit er ca. 80 % af lydfilet transskriberet i en form, som ligger tæt på den reelle ordlyd. I enkelte passager hvor jeg har vurderet, at indholdet er mindre relevant, har jeg beskrevet samtaleindholdet i kort punktform. Jeg har udeladt visse fyldord som ”hmnn” og ”ikke også”, ligesom jeg i enkelte tilfælde har omformuleret kringledede ordlyde til et mere forståeligt skriftsprog. En sådan transskriberingsstrategi kan med rette kritiseres for at involvere et tab i data, som kan påvirke analysen (Kvale, 1997, p. 170). Da jeg ikke arbejder med semantisk analyse, har jeg dog vurderet, at dette tab er moderat sammenlignet med de ressourcer en fuldstændig transskribering ville kræve. Jeg har undervejs angivet tid på lydfilet, så jeg let har kunnet søge tilbage til de originale data.

### *Andenhånds interviews*

Ud over de primære interviews som jeg selv har gennemført, har jeg også fået tilladelse til at bruge en række interviews som studerende fra RUC har gennemført i forbindelse med deres projektarbejde. Her er der altså tale om andenhånds empiri (Blaikie, 2000, p. 184). Interviewene bruges primært som supplerende data i forhold til det første forskningsspørgsmål, som handler om, hvordan tillidsbaseret ledelse og styring implementeres. I enkelte tilfælde har interviewene (tilfældigt) knyttet sig til de tre indlejrede cases og har dermed også kunne bidrage her. Derudover indeholder interviewene også i nogle tilfælde overvejelser omkring roller, som ligeledes har kunnet supplere empirigrundlaget i analysen af rolleforandringer.

Alle andenhånds interviews er gennemført med henblik på at belyse tillidsbaseret ledelse og/eller styring og er alle indhentet i Københavns Kommune. Snitfladen til nærværende forskningsprojekt og kriterierne for udvælgelse af cases er altså i høj grad sammenfaldende. Ikke desto mindre er interviewene gennemført af studerende, som har opereret med andre interviewguides end jeg, ligesom spørgeteknikken også adskiller sig i en række tilfælde. Sidst men ikke mindst er det data, som jeg som forsker ikke selv har en førstehåndsoplevelse med. Denne distance kan med rette kritiseres, ikke mindst i lyset af mit valg af en abduktiv forskningsstrategi. Ikke desto mindre er min vurdering, at disse supplerende datakilder bidrager med en ekstra bredde til analysen og i enkelte tilfælde også skaber en ny dybde ved at åbne op for nye temaer og mønstre. Selvom der er fordele ved at bruge dette supplerende datamateriale, er disse forbehold altså vigtige at holde sig for øje.

#### **6.3.2. Kvalitativ spørgeskemaundersøgelse**

En del af det datamateriale der bruges som datagrundlag for analysen af barrierer og rolleforandringer, er en kvalitativ spørgeskemaundersøgelse. Undersøgelsen er blevet gennemført i forbindelse med en intern konference for 600 tillidsrepræsentanter og ledere i Københavns Kommune i april 2014. Inden konferencens afholdelse fik jeg mulighed for at udforme tre åbne spørgsmål, der blev trykt på et svarkort, som på dagen blev lagt på alle stole i lokalet. Spørgsmålene kan ses i bilag 14.7. Ud over de indholdsmæssige spørgsmål har der også været mulighed for at markere baggrundoplysninger om egen rolle samt forvaltning.

Målgruppen af respondenter der har svaret på spørgeskemaundersøgelsen, adskiller sig fra de respondenter, jeg har gennemført interviews med på især ét centralt område. I udvælgelsen af tillidsinitiativer har det været et klart udvælgelseskriterium, at respondenterne havde konkrete erfaringer med implementering af tillidsbaseret ledelse eller styring. Selvom en del af deltagerne på konferencen formodentligt også har sådanne erfaringer, vil en stor del af respondenterne også arbejde på arbejdspladser hvor der endnu ikke er gjort noget aktivt for at implementere tillidsbaserede tillidsinitiativer. Her er der altså tale om tillidsrepræsentanter, som på konferencen oplever en topledelse kommunikere deres ambitioner i forhold til en tillidsreform, men som ikke nødvendigvis oplever, at der er sket noget i praksis. Det betyder, at jeg her ikke nødvendigvis får adgang til erfaringer, der knytter sig til konkrete tiltag, men i stedet til de forventninger, håb eller bekymringer som respondenterne har til en potentiel implementering af tillidsbaseret ledelse eller styring på deres arbejdsplads.



100 respondenter valgte at svare på spørgsmålene, hvilket betyder en svarprocent på knap 17 %. De 100 respondenter kommer primært fra Socialforvaltningen, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen, samt et mindre antal fra Kultur – og Fritidsforvaltningen, Økonomiforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen samt Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen. Da der ikke på forhånd var et overblik over fordelingen af forvaltninger blandt de 600 deltagere, har det ikke været muligt at lave en frafaldsanalyse. Svagheden ved disse data er som indikeret en ikke-repræsentativ svarfordeling i forhold til forvaltninger, ligesom svarfordelingen også er skæv blandt tillidsrepræsentanter og ledere. Derudover baserer svarene sig ikke som helhed på konkrete erfaringer med at implementere tillidsbaserede initiativer. Til gengæld mener jeg, at svarene bidrager til at forstå de barrierer og rolleforandringer, som kan opstå, før implementeringen af et lokalt tillidsinitiativ overhovedet er gået i gang.

Svarene kan også belyse, hvordan medarbejdere fortolker en topledelses udmeldinger omkring tillid, og hvordan disse knyttes til den lokale organisatoriske kontekst. Hvor de cases jeg har interviewet, i stort omfang kan betragtes som ”succeshistorier”, kan spørgeskemaundersøgelsen bidrage med kritiske vinkler fra medarbejdere, der oplever udfordringerne med at få tillidsdagsordenen konkretiseret og implementeret. Konkret bidrager svarene også til at forstå kontekstens betydning for tillidsreformen på områder, som har været vanskelige for mig at få adgang til via formelle interviews. F.eks. har jeg uden held forsøgt at lave interviews med skoleområdet. I dette tilfælde giver spørgeskemaundersøgelsen et indblik i de overvejelser, bekymringer og håb som tillidsrepræsentanterne oplever, når en tillidsreform implementeres sideløbende med en skolereform.

Jeg har derfor valgt at bruge spørgeskemaundersøgelsen til at perspektivere analysen af barrierer og rolleforandringer for at skabe en modvægt til de mere positive (om end ikke ukritiske) billeder af de tre implementeringscases.

### *Dokumenter*

En mindre del af empirien i forskningsprojektet er dokumenter. Analysen af eksisterende dokumenter kan både fokusere på indhold og form. Det kan være offentlige dokumenter, som f.eks. styringsdokumenter, mediedækning eller offentlige informationsmaterialer. Analyser kan også involvere procesdokumenter som f.eks. mødereferater, mails eller oplæg fra konferencer (Ritchie, Lewis, Nicholls, & Ormston, 2013, p. 35).

I forskningsprojektet undersøges både formelle styringspapirer, mediedækning og procesdokumenter i form af Power Point-præsentationer. Derudover er der udarbejdet en række forskellige typer af rapporter, evalueringer og forskningspublikationer, som specifikt har tillid i København Kommune som sit fokus. Sådanne dokumenter indgår også som empirisk materiale (Se bilag 14.6.)

Der er derudover indsamlet relevante dokumenter i de tre implementeringscases, som især bidrager til at forstå baggrund og beslutningshistorik for arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse. )

Jeg bruger altså primært dokumentstudier som en kilde til at forstå baggrunden for tillidsreformen og de konkrete tillidsinitiativer. Dokumenterne har særligt deres styrke, der hvor de belyser historiske begivenheder, som jeg ikke har kunnet få adgang til gennem andre data. Det kan f.eks. være centrale beslutninger på møder, som er truffet for flere år siden (Ritchie et al., 2013, p. 35). Jeg har i analysen forsøgt at være opmærksom på dokumenternes karakter, og ikke mindst hvem der er formel eller uformel afsender (Atkinson & Coffey, 2004; Luton, 2010). Der er dog ikke tale om dybdegående, semantiske analyser, men i højere grad tale om, at dokumenterne bruges som supplerende, perspektiverende empiri.

### 6.3.3. Observationer

En stor del af arbejdet med forskningsprojektet er foregået i Københavns kommune, da jeg i lange perioder har arbejdet ved mit eget skrivebord på rådhuset. Det har givet adgang til enkelte planlagte og også spontane observationer. Der er tale om en begrænset empiri, som primært er gennemført, når oplagte muligheder for dette er opstået. Der er altså ikke tale om systematisk gennemførte observationer, men i højere grad om data, som har en mere supplerende karakter (Marshall & Rossman, 2011, p. 79).

Der har primært været tale om observationer af møder, som f.eks. et møde i ”Meningssamlingen” og en række møder i borgerrepræsentationen. Jeg har også lavet enkelte uformelle observationer af f.eks. samtaler, som jeg har deltaget i, mens jeg har opholdt mig på rådhuset. Jeg har efter observationerne noteret mine indtryk og refleksioner umiddelbart efter for at fastholde indtrykkene. Derudover har jeg i Socialforvaltningen fulgt en medarbejder en halv dag, som var på ”medarbejderrejse” som en del af arbejdet med ”Dokumentationssporet”. Dette foregik på en social institution, hvor en forvaltningsmedarbejder var på besøg for at få et indtryk af, hvordan arbejdet med dokumentation fungerede på arbejdspladsen. Forvaltningsmedarbejderen benyttede sig af ”shadowing” som metode, og i praksis var jeg til stede i felten på samme vilkår. Hvor forvaltningsmedarbejderens fokus var på institutionsmedarbejderens arbejde, var mit fokus i højere grad på ”medarbejderrejsen” som metode og interaktionen imellem de to. I praksis indgik jeg på lige fod med forvaltningsmedarbejderen og deltog aktivt i de daglige gøremål på stedet.

Kristiansen og Krogstrup skelner imellem fire forskelle observationstypologier, som relaterer sig til observationernes omgivelser og graden af struktur i dataindsamlingen (Kristiansen & Krogstrup, 1999, p. 48). For alle observationer i forskningsprojektet er der tale om observationer i naturlige omgivelser og med en lav grad af struktur i dataindsamlingen. Derudover kan man også reflektere over, i hvor høj grad man som forsker er deltagende i felten (Kristiansen & Krogstrup, 1999, pp. 126–127). Ved observation af formelle møder samt observation af uformelle samtaler har jeg haft en overvejende passiv, observerende og ikke-deltagende rolle. Dog har jeg i forbindelse med et møde i projektet omkring ”frisættelse af institutioner” haft en aktiv rolle, fordi jeg bidrog med et kort oplæg og efterfølgende faciliterede et gruppearbejde omkring oplevelsen af barrierer og rolleforandringer i processen. Ligeledes har jeg som indikeret ovenfor haft en mere deltagende rolle i forbindelse med observation af ”medarbejderrejsen” i Socialforvaltningen.

### 6.3.4. Kodning og analyse

I analysen af empiri har jeg valgt at bruge NVivo som kodningsværktøj for at styrke overblik over datamaterialer, kilder, aktører samt udviklingen af koder (Hutchison, 2010, p. 299; Miles & Huberman, 1994b, p. 44; Seidel & Clark, 1984). Kodningsprocessen har derfor bidraget til at reducere store mængder data til større linjer og mønstre (Ritchie & Lewis, 2003, p. 202).

Jeg har løbende lagt alle former for empiri ind i NVivo og eksperimenteret med kodning allerede på et tidligt tidspunkt i processen, hvor kun en mindre del af empirien har været indsamlet. Jeg har dels brugt case koder, som kan betragtes som baggrundsvARIABLE, der beskriver dataenes kontekst. Her har jeg bl.a. markeret typen af datakilde, aktørernes position, tillidsinitiativet, arbejdsplads og det empiriske nedslagspunkt. Disse baggrundskoder bruger jeg senere til at filtrere, gruppere og sammenholde forskellige dele af empirien. Det gælder især i analysen af de tre indlejrede cases. Derudover har jeg arbejdet med indholdskoder på en måde, som ligger fint i tråd med Miles og Hubermans skelnen mellem deskriptive, fortolkende og mønsterkoder (Miles & Huberman, 1994b, p. 57). Der har i den forstand været tale om en iterativ analyseproces, som har bevæget sig fra et deskriptivt til et mere abstrakt niveau (Bazeley, 2009; Creswell, 2009, p. 185; Leech & Onwuegbuzie, 2011; Miles & Huberman, 1994a, p. 579; Miles, 1979, p. 596).

De deskriptive koder har især fyldt i den første del af analyseprocessen, hvor jeg har udforsket og afprøvet omfanget af en række induktive mønstre i empirien. Mit parallelle arbejde med teorien har også afspejlet sig her i en række mere eller mindre deduktive koder, som jeg har afprøvet på empirien. Denne proces tydeliggør, at nogle koder er dominante i empirien, mens andre er langt mindre betydningsfulde. I nogle tilfælde er deduktive koder også blevet nuanceret eller konkretiseret gennem underliggende induktive koder.

En central pointe som understreges af flere forskere, er, at kodning er en del af analysen (Bryman, 2012, p. 217; Miles & Huberman, 1994b, p. 56). Det ligger også fint i tråd med den abduktive metode, som jo understreger, at empiriindsamling og analyse bør ske i en løbende interaktion. Men selvom intuitive fornemmelser af mønstre kan være værdifulde i forhold til at formulere hypoteser, er det dog ikke tilstrækkeligt til at drage konklusioner (Miles & Huberman, 1994b, p. 278). I min forskningsproces har jeg bl.a. forsøgt at udfordre mig selv ved aktiv brug af kodning som værktøj til at udforske fænomenets omfang og betydning. Det har bl.a. betydet, at mønstre som jeg først i processen blev optaget af efter en mere grundig kodning ikke har vist sig at have det omfang eller den betydning, som jeg indledningsvist troede. Kodningsprocessen har derfor bidraget til løbende at udfordre de mønstre, som ligger til grund for analyserne.

## 6.4. Operationalisering af delanalyser

Analysen falder i fire dele: Tillidsbaseret styring, tillidsbaseret ledelse, barrierer for implementering samt rolleforandringer i implementeringen.

### *Operationalisering: Analyse af tillidsbaseret styring*

Analysen af tillidsbaseret styring og ledelse baserer sig som allerede nævnt på de 28 cases af tillidsbaseret styring og de 20 cases på tillidsbaseret ledelse. Jeg har valgt at lave en analyse, som undersøger tværgående mønstre i empirien og altså ikke separate analyser af hver case. Det hænger

sammen med et valg om at få et bredt empirisk grundlag, som kan illustrere mangfoldigheden af initiativer.

Analysen af tillidsbaseret styring tager afsæt i de 28 cases. Analysen falder i fire dele, som knytter sig til styringens kontekst, styringens yderside (styringsgrebet), koblingen mellem tillid og kontrol samt styringens inderside (oplevelsen af styringsgrebet). De endelige koder som har udviklet sig i det abduktive samspil imellem teori og empiri, fremgår af tabel 6:9 herunder.

Analysen af styringens kontekst er valgt, fordi der både teoretisk og empirisk har været fokus på netop kontekstuelle faktorer i designet af styring. Selve analysen er eksplorativ i den forstand, at det har været empiriske mønstre, som har været styrende for analysen af, hvilke faktorer der har betydning i designet af tillidsbaseret styring.

Analysen af styringens yderside er også baseret på både stærke teoretiske og empiriske mønstre. Vægten i analysen af styringsgrebene er dog her mere teoretisk styret, da empirien her analyseres loyalt igennem Verhoest & Peters autonomimodel. Valget af teori er dog også udtryk for en abduktiv proces, hvor empirien har bidraget med flere tilbageløb, der har været afgørende for det endelige valg af teori.

Samspillet imellem kontrol og teori er et tema, der fylder i både teori og empiri. Som tidligere nævnt har det i min forskningsproces dog indledningsvist været empirien, som har ”presset” på i forhold til at nuancere samspillet imellem kontrol og tillid. Det har skabt anledning til en anden litteratursøgning på emnet, hvor begreberne ”komplementær” og ”subsidiær” afslutningsvist er valgt som egnede koder i analysen.

I forlængelse heraf fokuserer den fjerde del af analysen på de faktorer, som er afgørende for, hvordan styringen opleves. Her er de endelige koder også opstået som et samspil mellem teori og empiri, som overvejende har spillet meget harmonisk sammen. Der er dog også eksempler på teoretiske koder, som jeg efter nogen tid har fravalgt, fordi de ikke i tilstrækkelig grad kunne understøttes empirisk. F.eks. er der i teorien fokus på betydningen af den underordnedes kompetence til at leve op til styringen. Selvom dette tema også berøres i empirien, har jeg valgt at udelade det, da det efter kodningen har vist sig at have en langt mindre tyngde end de øvrige tre dimensioner i styringens inderside.

Tillidsbaseret styring	Teoretiker	Koder	Empirisk fokus
<p><b>Styringens kontekst</b></p> <p>Hvilken betydning har konteksten for tillidsbaseret styring?</p>	Luhmann, Verhoest, Six m.fl.	<p>Opgavemæssige forskelle</p> <p>Forskelle i national regulering</p> <p>Forskelle i økonomisk historik</p> <p>Forskelle i pressehistorik</p>	Italesatte forskelle og ligheder på tværs af forvaltninger
<p><b>Styringens yderside (styringsgreb)</b></p> <p>Hvilke styringsgreb tages i brug i tillidsbaseret styring?</p>	Verhoest – Peters	<p>Autonomi dimensioner</p> <p><u>Beslutningsautonomi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ledelse</li> <li>• Policy</li> </ul> <p><u>Bindinger på autonomi</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Struktur</li> <li>• Økonomi</li> <li>• Intervention</li> <li>• (Juridisk)</li> </ul>	De konkrete virkemidler og greb i styringen
<p><b>Kontrol-tillid i styringen</b></p> <p>Hvordan spiller kontrol og tillid sammen i tillidsbaseret styring?</p>	Luhmann, Frankema, Costa, Six	<p><u>Syn på tillid og kontrol</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidiært</li> <li>• Komplementært</li> </ul>	<p>Kontrol oplevet som modsætning til tillid</p> <p>Kontrol ikke oplevet som modsætning til tillid</p>
<p><b>Styringens inderside (oplevelse)</b></p> <p>Hvilke faktorer påvirker oplevelsen af styringsgrebet?</p>	<p>Bøgh, Andersen, Le Grand</p> <p>Luhmann, Six, van Thiel &amp; Yesilkagits</p> <p>Weibel &amp; Six</p> <p>Bruijn, Costa &amp; Bijlsma-Frankema, Six, Weibel</p>	<p>Meningsfuldhed</p> <p>Styringsrelation</p> <p>Involvering i styring</p>	<p>Oplevelsen af styring som understøttende for motivation</p> <p>Oplevelsen af nærheden og formaliteten i relationen mellem over- og underordnet</p> <p>Oplevelsen af indflydelse på og involvering i design og drift af styringen</p>

Figur 6:9 Operationalisering - Tillidsbaseret styring

### Operationalisering: Analyse af tillidsbaseret ledelse

Analysen af tillidsbaseret ledelse baserer sig empirisk på de 20 cases på tillidsbaseret ledelse.

Denne analyse er endt med at tage afsæt i Boldens tre ledelsesperspektiver, som i samspillet mellem teori og empiri har vist sig egnet til at favne og belyse mønstrene i empirien. Før dette valg har der dog været afprøvet en række induktive koder, ligesom der også teoretisk har været afsøgt andre potentielle analyseperspektiver. De tre ledelsesperspektiver er nuanceret og udbygget med temaer, som er inspireret af såvel empirien som teorien om tillidsbaseret ledelse. De endelige temaer er inspireret af teorien, men valgt efter vurdering af kodernes tyngde og betydning i empirien.

Som tidligere beskrevet, har denne del af analysen udviklet sig fra et primært fokus på lederen som person, til i højere grad at forstå ledelse som en distribueret proces. Denne udvikling i fokus har i høj grad været ansporet af empiriske mønstre, som har givet anledning til en efterfølgende litteratursøgning med fokus på distributiv og delt lederskab, som er endt med at få en særlig tyngde i analysen af tillidsbaseret ledelse. Jeg har dog med afsæt i empirien valgt samtidig at fastholde fokus på både lederen som person og ledelsesrelationen imellem medarbejder og formel leder.

Tillidsbaseret ledelse	Teoretiker	Koder	Empirifokus
Proces	Born og Thygesen, Bordum & Wenneberg, Nyhan	<b>Mægtiggørelse</b>	Opbygning og deling af kompetencer i organisationen
	Thygesen, Mishra & Mishra, Whitener & Brodt, Nyhan	<b>Delegering</b>	Uddelegering af opgaver og beslutningskompetence
	Nyhan, Searle, Spreitzwe & Mishra, Whitener & Brodt, Carneval & Wechsler, Thygesen	<b>Involvering</b>	Høring, dialog og deltagelse i ledelsesbeslutninger
	Gillespie & Mann, Lewick & Bunler, Dirks & Ferrin, Gillespie & Mann, Thygesen	<b>Retning og rammer</b>	Udpegning eller samskabelse af fælles mål, værdier, vision, strategi
Relation	Falcone & Castelfranchi, Gebert et al, Langred, Luhmann, Blomquist, Mayer, Davis & Schoorman, Whitener & Brodt, Thygesen, Bordum & Wenneberg	<b>Risikovurdering</b>	Gensidig vurdering af risiko samt tillid i valget om at øge eller anvende autonomi
	Bijlsma & Bunt, Deluga, Thygesen	<b>Distanceret nærhed</b>	Tilgængelighed Nærhed til praksis
	Bijlsma- Franke & Bunt, Mishra & Mishra, Nyhan, Sprenger, Whitener & Brodt, den Hartog, Jagd.	<b>Dialog</b>	Information Feedback Åbenhed
	Luhmann, Nooteboom, Six, Galford & Drapeu, Mishra & Mishra, Thygesen, Valentin & Rafnsøe.	<b>Håndtering af tillidsbrud</b>	Spotte tillidsbrud/fejl Håndtere tillidsbrud/fejl
Person	Luhmann, Galford & Drapeu, Martin, Mishra & Mishra, Whitener, Schoorman, Mayer & Davis, Thygesen, Brodt, Korsgaard, Werner, Jagd	<b>Konsistens</b>	Kontinuitet i selvfremsstilling: Sammenhæng imellem ord og handling
	Thygesen, Mishra & Mishra, Dirk & Ferrins, Lewicki, Tomlinson & Gillespie. Searle, Whitener & Brodt	<b>Risikovillighed</b>	Tåle usikkerhed og risiko Robusthed
	Parris & Peachey, Sendjaya & Perkerti, Bachmann, Frost & Moussavi, Luhmann	<b>Ydmyghed</b>	Nedtoning af formel magt Bevidsthed om egne begrænsninger

Figur 6:10 Operationalisering - Tillidsbaseret ledelse

Analysen af tillidsbaseret ledelse falder derfor i tre dele, som knytter sig til de tre perspektiver, som belyser ledelse som person, relation og proces. De respektive koder som har været anvendt som baggrund for analyserne, fremgår i tabel 6:10 heroverr.

### *Operationalisering: Analyse af barrierer for implementering*

Analysen af barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse bygger primært på empiri fra de tre dybgående cases, som aktuelt er i implementering. Analysen folder sig ud i fem dele, som knytter sig til de fem typer af barrierer, som er opstået i samspillet mellem empiri og teori: Strukturelle barrierer, ressourcemæssige barrierer, kompetence- og motivationsmæssige barrierer, kommunikative barrierer og habituelle barrierer.

I analysen af barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse er jeg i første omgang dykket ned i empirien, hvor jeg i en periode afprøver mange empiriske koder i NVivo. Et efterfølgende dyk ned i implementeringsteorien bidrager herefter med at kategorisere de mange empiriske koder i fem overordnede barrierer. Samtidig har teorien bidraget med etablerede begreber for de fænomener, jeg kunne se i empirien. F.eks. blev top-down-teoriens fokus på ”vetopunkter” relevant i min forståelse af strukturelle barrierer. Igen er der tale om et samspil mellem empiri og teori, som er langt mere cirkulært end det, afhandlingens analyser kan give indtryk af.

I analysen trækker jeg både indirekte og direkte på centrale elementer i Winters integrerende implementeringsteori. Det betyder, at analysen både bygger på pointer fra top-down- og bottom-up-perspektiver. Analysen afsæt i en forståelse af implementering som en proces, som formes og er dybt afhængige af en række forskellige aktører. Disse elementer fra bottom-up-perspektivet betyder, at jeg i min analyse belyser flere niveauer i organisationen og inddrager en række aktørers oplevelser af barrierer. Der er altså i den forstand tale om en analyse, som især har fokus på aktørernes evne til problemløsning og deres endogene målforståelse. De centrale beslutningstagere betragtes dog også som vigtige aktører, og derfor belyses deres oplevelse af barrierer også i analysen. På den måde inddrages oplevelsen af barrierer både set fra beslutningstageres synspunkt, og som de opleves af de mange aktører, som er involveret i at omsætte mål til praksis. I den forstand opererer jeg ligesom Winther med både exogene og endogene succeskriterier.

Som flere implementeringsforskere understreger, kræver det ofte flere år, før man kan evaluere effekten af et implementeringstiltag. Empirien i min analyse bygger på indlejrede cases, som arbejder med enten politikformulering eller politikimplementering. Der er altså ikke basis for at vurdere langsigtede effekter (outcome), men især mulighed for at belyse oplevede barrierer for opnåelse af præstationer (output). Det betyder naturligvis ikke, at opnåelsen af præstationer er en garanti for langsigtede effekter, men omvendt antager jeg (ligesom Winter), at præstationer er en forudsætning for at skabe de ønskede effekter.

I analysen analyseres barriererne loyalt i forhold til de fem etablerede barrierer, som er udvalgt i overensstemmelse med samspillet mellem empiri og teori. Dog bliver analysen også eksplorativ i den forstand, at der i nogle af analyserne udvikler sig undertemaer. F.eks. opstår der i analysen en skelnen imellem vertikale og horisontale barrierer, som ikke er present i teorien.

I tabellen herunder illustreres de teoretiske rødder for de fem udvalgte barrierer samt de koder, der opstår og anvendes i analysen.

Barrierer	Teoretiker	Koder	Empirisk fokus
<b>Strukturelle barrierer</b>	Nielsen & Winter Damgaard Heidi, Grønhaug & Johannesen	<b>Vertikale</b> <b>Horisontale</b>	Vertikale beslutningsprocesser, som opleves som barriere  Tværgående koordinationsprocesser, som opleves som barriere
<b>Ressourcemæssige barrierer</b>	Lipsky Winter & Lemann Nielsen & Winter	<b>Implementeringsressourcer</b> <b>Effektiviseringskrav</b>	Oplevelse af manglende ressourcer til implementering  Samtidige effektiviseringskrav opleves som ressourcemæssig barriere
<b>Kompetence- og motivationsmæssige barrierer</b>	Nielsen & Winter Andersen & Pedersen	<b>Evne</b> <b>Vilje</b>	Oplevelse af manglende evne/vilje blandt involverede aktører til at gennemføre implementeringen
<b>Kommunikative barrierer</b>	Nielsen & Winter Peng og Littlejohn Heide, Grønhaug & Johannesen	<b>Forskellige forståelse</b>  <b>Kommunikationskanaler</b>	Oplevelse af manglende fælles sprog i organisationen  Oplevelse af barrierer i anvendte kommunikationskanaler
<b>Habituelle barrierer</b>	Sarigil Pierson Mahoney & Thelen	<b>Habitus</b>	Oplevelse af den eksisterende kultur og etablerede handlemønstre som barriere for implementeringen

Figur 6:11 Operationalisering - Barrierer for implementering

### *Operationalisering: Analyse af rolleforandringer*

Arbejdsspørgsmål 4 som fokuserer på rolleforandringer i implementeringen af tillidsbaseret styring, var ikke en del af det oprindelige forskningsdesign. Mit indledende fokus på aktører i implementeringen var nærmest kun på formelle ledelsesaktører, hvor jeg i særlig grad var optaget af ledelse forstået som fagprofessionel personaleledelse.

Teoretisk blev jeg ikke udfordret på denne antagelse, da jeg i den periode primært var optaget af ledelsesteori, som abonnerede på en ledelsesforståelse, der primært forstod ledelse som den formelle personaleleder. Denne forståelse blev i den grad udfordret i mødet med empirien, hvor politikere og forvaltningen som ledelsesaktører også fremstod som væsentlige ledelsesagenter. Den



største forstyrrelse var dog, at både MED-repræsentanter og tillidsrepræsentanter samt medarbejderne selv i mange af casene blev fremhævet som centrale aktører i ledelsesprocessen. Det brød grundlæggende med forestillingen om ledelse som en størrelse, der kun var knyttet til den formelle leder. Dette fik mig på sporet af den ledelsesteori, som i højere grad betragter ledelse som en distribueret eller delt proces. Inspireret af dette nye perspektiv på ledelse blev mit næste møde med empirien et mere systematisk fokus på rolleforandringer blandt multiple aktører.

Som det fremgår af skemaet herunder, bliver Sørensens metaguvernørbegreb og dens fire rolle-dimensioner et centralt afsæt for min analyse af forandringer i ledelsesrollerne. Jeg vælger at se særskilt på forandringer i den politiske og administrative ledelsesrolle samt forandringer i den fagprofessionelle ledelsesrolle.

Den administrative ledelsesrolle skal forstås som forvaltningens samlede funktion, hvilket dækker over både den administrative topledelse, chefer og embedsmænd i forvaltningen. Der er oplagt store forskelle på de disse aktører i forhold til deres organisatoriske placering, samarbejdsflader og formelle magt. Når jeg alligevel har valgt at behandle dem under et, skyldes det, at der er store ligheder i de rolleforandringer, aktørerne oplever. Rolleforandringerne folder sig naturligvis forskelligt ud og har forskellig vægtning, men analytisk set er der stærke paralleller i udviklingen i de respektive roller. I Analysen tages der derfor afsæt i de mange fællestræk, og så suppleres der med uddybning af forskelle, der hvor det er relevant. Fokus i analysen er altså hovedsageligt på forvaltningens samlede rolle, men hvor det er relevant, vil de særlige forskelle i forvaltningens delfunktioner blive fremhævet.

I min analyse af forandringer i medarbejderrollen vælger jeg at differentiere imellem medarbejdere og de tidligere beskrevne medarbejderrepræsentanter. Medarbejderrepræsentanter dækker i denne sammenhæng over både tillidsrepræsentanter og MED-repræsentanter, da der som tidligere nævnt er væsentlige overlap i både funktionen og roller. Fælles for begge roller er dog fokuset på rollen som ”medleder”.

Generel funktion	Særlig funktion	Roller (koder)	Empirisk fokus
Formel leder	Politisk ledelse	Metaguvernør Rammestyre  Diskursiv meningsskaber	<b>Rammestyre:</b> Prioritering og kvalificering af rammestyre Invitere til samskabelse af styre  <b>Diskursiv meningsskaber:</b> Facilitere og sikre fælles billede af kerneopgave og retning  <b>Kapacitetsunderstøtte:</b> Sikre opbygning af fornødne kompetencer samt støtte til selvstyre  <b>Personlig deltagelse:</b> Ansigt-til-ansigt-deltagelse, tilgængelighed og kontakt til praksis
	Administrativ ledelse	Kapacitetsunderstøtte  Personlig deltagelse	
	Fagprofessionel ledelse		
Medarbejder	Medarbejderrepræsentant (MED + TR)	Medleder  Kollegarepræsentant  Fagforeningsrepræsentant	<b>Medleder:</b> Indflydelse på og ansvar i ledelsesrummet for udviklingen af arbejdsplads  <b>Kollegarepræsentant:</b> Repræsentant for kollegaernes interesser, ønsker og behov  <b>Fagforeningsrepræsentant:</b> Repræsentant og forhandler for fagforeningen, som sikrer at aftalemæssige rettigheder overholdes
	Medarbejder	Medleder  Fagekspert	<b>Medleder:</b> Indflydelse på og ansvar for udviklingen af arbejdsplads i ledelsesrummet  <b>Fagekspert:</b> Ambassadør for de fagprofessionelle normer, som har fokus på den fagligt set bedste løsning

Figur 6:12 Operationalisering - Rolleforandringer

Metodisk er det væsentligt at reflektere over, med hvilken empirisk baggrund rolleudviklingen kan analyseres. Jeg er optaget af bevægelser i roller, der som tidligere nævnt handler om at afkode kollektive forventninger og handlemønstre (Berger & Luckmann, 1991, pp. 90–96). Det er derfor oplagt at inddrage empiri, hvor aktører omtaler deciderede rolleforandringer hos sig selv eller andre aktører. Jeg har dog valgt at tolke rolleforandringer bredere end det og ser også på refleksioner over ændrede handlemønstre hos sig selv eller andre aktører. Jeg inddrager altså en del empirisk materiale, hvor ordet ”rolle” ikke indgår, men som jeg det til trods argumenterer for handler om rolleforandringer. Roller handler nemlig om de kollektive forestillinger, der eksisterer om, hvad der er passende at gøre i bestemte sammenhænge, og derfor betragter jeg også refleksioner over ændrede handlemønstre som relevant empiri (Berger & Luckmann, 1991; Jensen & Sørensen, 2003). Der inddrages altså empirisk materiale, hvor rollerefleksionerne er direkte, men også indirekte.

I analysen tages der især afsæt i aktørers egne oplevelser og forståelser af rolleforandringer. Ud over de primære informanter bruges også sekundære aktørers oplevelser af og syn på rolleforandringerne hos de øvrige aktører. Et gennemgående træk er, ikke overraskende, at informanter især taler om sig selv og egne roller. Derudover har aktørerne mest fokus på de aktører, der er tættest på én selv. Det betyder f.eks., at medarbejdere især beskriver rolleforandringer blandt de lokale ledere, mens politikerne er mere optaget af forvaltningens rolleforandringer end af medarbejdernes.

Fokus i empiriindsamlingen har været på at sikre et tilpas stærkt empirisk grundlag for hver aktør, hvilket bl.a. har betydet supplerings af interviews med politikere og direktører. Det betyder, at det empiriske grundlag for analyserne af rolleforandringer varierer både i forhold til forvaltningsområde og mængden af primære og sekundære informanter. Målet med analysen er altså at belyse den oplevede udvikling i rolleforandringer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

### **6.5. Refleksion over kodningens validitet**

En abduktiv forskningsstrategi har sin styrke i samspillet mellem teori og empiri, som understøtter muligheden for kunne udvikle nye indsigter. Det betyder dog samtidig, at kodningsprocessen får et anderledes komplekst forløb end f.eks. i et deduktivt forskningsprojekt, hvor koder vælges i teorien og herefter bruges som ”linse” i indsamlingen og analysen af empirien.

Med et datamateriale af det omfang som er anvendt i dette forskningsprojekt, betyder det, at analyserne bygger på forskellige runder af kodninger, som har udviklet sig i takt med bidrag fra empiri og teori. Styrken i den fleksibilitet har også betydet, at dybden i kodningen varierer i kodningsrunderne. Hvor de første induktive koder har været genstand for en relativ dybdegående kodning, er de senere blevet omformet og grupperet med bl.a. inspiration fra teorien. Disse nye mønstre i analyserne er kodet, men ikke med samme systematik, som de første kodninger. Dét at lade koderne udvikle og bevæge sig i forskningsprocessen har altså en pris i kraft af, at de mange lag af koder ville kræve massive ressourcer, hvis kodningen skulle laves med samme dybde i alle lag.

Selvom dette kan give anledning til kritik af kodningens validitet, kan man dog samtidig argumentere for, at de nye lag af koder i stor grad bygger ovenpå de eksisterende koder. I den forstand kan man altså forsvare validiteten i kodningsstrategien med, at de endelige koder er opstået på baggrund af tidligere koder, som bygger på omfattende og systematiske koder.



## DEL IV: ANALYSE

I denne del formidles de fire analyser, som udgør svarene på de fire arbejdsspørgsmål.

I **kapitel 7** gennemføres analysen af *tillidsbaseret styring*, som indledningsvist stiller skarpt på de kontekstuelle faktorer, der får betydning for det lokale design af tillidsbaseret styring. Centralt bliver her, at oplevelsen af risiko får stor betydning for designet af styringen. Herefter analyseres samspillet mellem tillid og kontrol, som peger på en bevægelse imod en komplementær forståelse af tillid og kontrol. Analysen giver også et indblik i styringens yderside, dvs. de konkrete styringsgreb, der er taget i anvendelse i implementeringen. Herefter analyseres styringens inderside og, de faktorer, som påvirker oplevelsen af styringsgrebene. Her bliver inddragelse, involvering og etablering af en tættere styringsdialog særlig betydningsfuldt for, om et styringsinitiativ opleves som tillidsunderstøttende eller tillidsundergravende.

Herefter følger **kapitel 8**, som analyserer *tillidsbaseret ledelse* i en offentlig organisation. I analysen bliver den distributive forståelse af ledelse central, uden at ledelse som relation og person dermed mister sin betydning. Analysen viser, at tillidsbaseret ledelse især kan knyttes til en øget grad af uddelegering og involvering af den underordnede, hvilket i den forstand spreder ledelsesopgaven. Det forudsætter dog formelle ledere, som på det personlige plan mestrer øget ydmyghed, usikkerhed og risiko, ligesom f.eks. vurdering af tillidsværdighed i de enkelte relationer bliver afgørende for graden af distribution.

Efterfølgende stilles der i **kapitel 9** skarpt på analysen af *barrierer for implementering* af tillidsbaseret styring og ledelse. Analysen illustrerer, hvordan strukturelle, ressourcemæssige, kompetence- og motivationsmæssige, kommunikative og habituelle barrierer kommer til udtryk i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

Afslutningsvis analyseres i **kapitel 10** de *rolleforandringer* der knytter sig til implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Analysen stiller skarpt på rolleforandringer for den politiske ledelse, den administrative ledelse, den fagprofessionelle ledelse, medarbejderrepræsentanter og medarbejdere. Analysen viser (om end i forskellig grad), at de formelle ledelsesaktører i øget grad abonnerer på rollen som metaguvernør, mens der for medarbejdere og medarbejderrepræsentanter udvikler sig en rolle som medleder i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Analysen illustrerer også, hvordan rolleforandringer kan lægge pres på andre roller. F.eks. kan tillidsrepræsentantens styrkede rolle som medleder, i nogle tilfælde kan lægge pres på rollen som kollegarepræsentant.

## 7. Analyse: Tillidsbaseret styring

*I dette kapitel gennemføres analysen af tillidsbaseret styring. Først bliver fokus på kontekstuelle faktorer i styringen, hvorefter styringens yderside og brugen af de konkrete styringstiltag analyseres. Herefter rettes blikket mod samspillet imellem tillid og kontrol, styringens inderside samt de betingelser, som er afgørende for, hvordan kontrollen opleves.*

### 7.1. Styringens kontekst

På tværs af empirien italesættes betydningen af styringens kontekst. En central pointe bliver her, at behovet for styring i høj grad hænger sammen med den opgave, der skal løses, og at det derfor giver god mening, at styringsindsatserne varierer på tværs af forvaltningerne.

#### *Opgavens risiko*

I den sammenhæng spiller oplevelsen af risiko i løsningen af opgaven en stor rolle for styringen. F.eks. argumenterer flere for, at medicinering af ældre har alvorligere konsekvenser, hvis det går galt, sammenlignet med f.eks. risikoen ved at drive et bibliotek. Kultur- og Fritidsforvaltningen betragtes af flere som frontløbere ift. tillidsdagsordenen, men for mange er en del af forklaringen på det også, at risikoen ved at vise tillid betragtes som mindre på dette område:

*Men der ER altså også virkelig en væsensforskel: Hvis en leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen bryder den her tillid, så er der nogle græsplæner, der ikke bliver slået. Hvor hvis det er på social og omsorgsområdet, så har vi et plejehjem med 5 dødsfald. Det ser bare grimt ud på forsiden (Interview 1: Konsulent i Økonomiforvaltningen).*

Borgernes sundhed og sikkerhed er især dominerende argumenter for nødvendigheden af en vis styring i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og i Socialforvaltningen. Her argumenteres også for behovet for at sikre centrale dyder som ligebehandling og retssikkerhed, så man som borger er sikret, når der visiteres velfærdsydelse. Især på det sociale område har kommunen også en rolle ift. at tildele sanktioner, og her bliver retssikkerhed et centralt argument for en vis kontrol. Når børn fjernes fra hjemmet, betragtes det som meget alvorlige indgreb, der skal kunne dokumenteres, hvis kritiske øjne falder på sagen. Oplevelsen af opgavens risiko indvirker altså også på vurderingen af styringsbehov. Generelt vurderes tildeling af velfærdsydelse og -sanktioner som mere risikabelt og styringskrævende end leverance af serviceydelser.

#### *Graden af national regulering*

Graden af national lovgivning som forvaltningerne er underlagt, varierer også markant. Især beskriver respondenterne opgaverne i især Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen som mere nationalt regulerede end især Kultur- og Fritidsforvaltningen samt Børne- og Ungeforvaltningen:

*Der er så mange lovgivninger og myndighedskrav, som spiller ind på en helt anden måde, end det gør på børneområdet og sundhedsforvaltningen, hvor man ikke i samme grad er myndighed (Interview 43: Politiker).*

Dette mønster nikkes der genkendende til i Børne- og Ungdomsforvaltningen, hvor oplevelsen er, at der kun på få områder er nationale krav som f.eks. pædagogiske læreplaner og brugen af nationale test. Det betyder dog ikke, at kravene nødvendigvis opleves som mere meningsfulde, eller at dette i sig selv giver en oplevelse af større autonomi. Dette bliver et tema i analysen af tillid og kontrol samt styringens inderside.

Generelt oplever respondenterne, at nationale krav også øger behovet for intern styring. En væsentlig pointe er altså, at en organisations arbejde med styring også rammesættes af øvre styringslag. Derfor vil forvaltningsområder, som er underlagt en høj grad af national regulering, også typisk have behov for en mere omfattende intern styring end mindre regulerede forvaltningsområder.

### *Økonomisk historik*

Et andet argument for forskellen i styring på tværs af forvaltninger er historikken omkring økonomisk ustyrlighed. En række forvaltninger har haft en historik med usikker økonomistyring, som har affødt en periode med øget og strammere styring. Det er især oplevelsen i Sundhedsforvaltningen, Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen.

*Der var simpelthen nogle sammenhænge, der ikke fungerede. Der var nogle regler, som folk ikke vidste eller var ligeglade med eller ikke overholdte. (...) Og derfor blev der strammet voldsomt op – også på Økonomistyringen. (...). Og det har for Socialforvaltningen betydet, at der også blev strammet for meget op. Der kom for mange regler, for mange procedurer, for meget styring. I hvert tilfælde for meget, der ikke gav mening (Interview 43: Politiker).*

I disse forvaltninger beskrives styringen som et pendul, der er gået fra en for slap styring til en strammere styring, der måske har krydset den ”optimale balance” og har taget overhånd. Denne styringshistorie ser anderledes ud i Børne- og Ungdomsforvaltningen, hvor flere informanter indikerer, at behovet for en strammere økonomistyring på visse områder stadig er aktuelt:

*Jeg oplever ikke, at det er en forvaltning, hvor der har været meget kontrol. Vi nåede aldrig at komme i hus med alle de ting, som Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og de andre forvaltninger fik indført.... Kontrolregimer. Så der er nogen, der siger, at der faktisk er rigtig meget laissez faire (Interview 19: Konsulent i Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Citatet illustrer en anden oplevelse af styringshistorikken og det ”styringspendul”, som måske ikke har været ude i så yderliggående positioner, som i de øvrige forvaltninger. Der er der altså ikke samme afsæt, som i de mere styringstunge forvaltninger, hvor omfanget af kontrol og dokumentation har været ude i en mere ekstrem position. Den økonomiske historik og den aktuelle position for ”styringspendulet”, udgør altså en væsentlig baggrund for, hvordan behovet for styring fortolkes og oversættes lokalt.

### *Historik omkring pressesager*

Pressen som eksternt, kritisk blik, fylder i flere forvaltninger, men er særlig dominerende i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen, hvor der historisk set har været mange eksempler på enkeltssager, som har haft store konsekvenser for et helt område.



*Vi havde en sag i en enhed på et plejecenter, som snød med tiderne. (...) Der blev sat spørgsmålstegn ved hele plejefagligheden. Selv i Horsens var der medarbejdere, som blev råbt af eller spyttet på, fordi vi havde en sag i København (Interview 33: Politiker)*

Eksemplet viser, hvor stor betydning én dårlig pressedag kan have for en hel sektor, selv når sagen handler om dårlig arbejdsmoral blandt nogle få ”brodne kar”. I sådanne situationer beskriver mange af de respondenter, som arbejder i eller tæt på det politiske lag, at der opstår et behov for, som politisk ledelse at demonstrere handlekraft. Strammere styring har i den sammenhæng været en måde at imødekomme pressens kritik ved generelt at øge den interne kontrol.

*Jeg godt mærke, at jeg er i en forvaltning, hvor skandalerne står i kø. Der er altid noget med blod og vold. Katastroferne står på lur i denne verden, og ingen kan styre pressen. Så de pressesager som vi kan få, kræver, at vi alle sammen kan stå på mål for det, vi gør (Interview 53: Leder i Socialforvaltningen).*

Citatet illustrer, at pressens fokus betyder en øget opmærksomhed på at kunne dokumentere og retfærdiggøre beslutninger internt i organisationen. Sådanne eksempler fylder især i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen samt Socialforvaltningen og har ifølge respondenterne medvirket til at eskalere mængden af regler, dokumentation og strammere styring i disse forvaltninger. Risikoen for kritiske pressesager opleves altså som højere i nogle forvaltninger, hvilket indirekte skaber forskellige styringsbehov.

#### ***Tillidsbaseret styring tager afsæt i konteksten***

Forvaltningers styring adskiller sig altså på en række områder, som især hænger sammen med typen af opgaver, som løses i forvaltningen. Kort fortalt lader det til, at jo større risiko der opleves forbundet med opgaven, des mere tendens til omfattende og strammere styring. Sociale opgaver opleves f.eks. som mere risikofyldte end kultur-, pasnings- og undervisningsopgaver. Tildeling af myndighedsydelse og – sanktioner opleves generelt som mere risikofyldte end levering af serviceydelser. Pressens opmærksomhed samt graden af national regulering på området bidrager også til oplevelsen af risiko. Den økonomiske historik er også et tema, som påvirker oplevelsen af risiko, og som har formet styringshistorikken i de enkelte forvaltninger. Det betyder, at en forvaltning som Socialforvaltningen med risikobetonede opgaver, presseopmærksomhed og en kritisk økonomisk historik har et anderledes afsæt for styring end Kultur- og fritidsforvaltningen, som samlet set skal håndtere mindre risici i deres styring.

Empirien understøtter altså i høj grad den kontekstuelle forståelse af tillidsopbygning, som bl.a. Luhmann er talsmand for (Luhmann, 1999, p. 144). Opbygningen af tillid gennem styring betragtes i empirien som en proces, der skal tage afsæt i den enkelte forvaltnings behov. Derfor problematiseres det også, når styringen nogle steder ikke har taget tilstrækkelig højde for konteksten.

*Der var været nogle grimme tendenser til at lægge for meget ensartethed ud over styringen, som er forkert. (...) Så derfor er man også ved at omforme det til at være meget mere differentieret fra område til område (Interview 52: Konsulent fra Socialforvaltningen).*

Den historiske baggrund for at tale tillid i styringen udgør i den sammenhæng et vigtigt afsæt for at etablere den rigtige balance. Hver forvaltning betragtes som særlig og med hvert sit styringsbehov. Derfor understreges det også af flere informanter, at dét at skabe mere tillid i styringen ikke kan skabes gennem én fælles opskrift. Som en chef i Økonomiforvaltningen fortæller om den centrale proces ift. tillidsdagsordenen:

*Det som vi er kommet til en erkendelse af, og som jeg er rigtig glad for, det er “No one size fits all” (Interview 4: Chef i Økonomiforvaltningen).*

Citatet illustrerer, at tilrettelæggelsen og implementeringen af tillidsbaseret styring ikke kan standardiseres uden blik for de forskellige typer af risici, som er på spil i de enkelte forvaltninger. I designet af styring bliver det derfor afgørende, at den konkrete kontekst og de særlige betingelser der påvirker området, inddrages i styringsløsningerne.

## **7.2. Styringens yderside: Brugen af styringsgreb**

I dette afsnit rettes fokus mod styringens yderside og de konkrete styringsgreb der tages i anvendelse i casene, og hvordan de påvirker det lokale råderum.

### ***Beslutningsautonomi: Mere central rammestyling og mere procesledelse lokalt***

Ambitionen om et større lokalt råderum er et tema, der går på tværs af empirien. Især er forsøget på at skabe et større lokalt ledelsesrum et tema, der er til stede i stort set alle tillidsinitiativer. Som en borgmester udtaler på et møde i Borgerrepræsentationen:

*Vi er nødt til at lade dem klare det selv. Vi skal passe på med at vi som politikere opfinder nye kontrolformer. (...) Vi skal give det faglige ansvar ud til institutionerne (Observation 1: Møde i Borgerrepræsentationen).*

Citatet kan tolkes som et eksempel på en ambition om at øge autonomien på det, Verhoest og Peters kalder den ledelsesmæssige beslutningsautonomi (Verhoest & Peters, 2004). Det handler altså om at designe styring, så der samlet set efterlades et større ledelsesrum på institutionsniveau. Samtidig understreges det dog også på tværs af empirien, at topledelsen har et særligt ansvar for fastlæggelsen af overordnede mål og kriterier for output:

*Det er topledelsens rolle at udfylde de rammer politikerne har fastsat – og i tillidsdagsordens perspektiv betyder dette, at de skal sætte fokus på faglige pejlemærker og effektmål i stedet for administrative procesmål (Dokument 4: Kodeks for tillidsbaseret ledelse).*

Som dette citat illustrerer, er der altså ikke tale om en ensidig ambition om at øge al beslutningsautonomi. Forøgelsen af ledelsesautonomi sker med afsæt i, at policy-autonomien fastholdes eller ligefrem reduceres. Et eksempel er dialogbaseret ledelse i Børne- og Ungdomsforvaltningen, hvor der er fastsat en række fælle konkrete mål, som alle institutionsledere skal navigere efter. Der er både tale om økonomiske mål, som f.eks. budgetoverholdelse og personalepolitiske mål, som f.eks. knytter sig til sygefravær (Dokument 22: Dialogbaseret ledelse i Børne- og Ungdomsforvaltningen). Her er der altså ikke lokal autonomi til at fastlægge overordnede målsætninger. Her har forvaltningen i forhold til tidligere praksis faktisk reduceret i

målsætningsautonomien for de lokale institutioner. Til gengæld er der åbnet op for en højere grad af frihed til selv lokalt at afgøre, hvilke processer der anvendes til at nå målet.

En væsentlig faktor i Verhoest og Peters autonomiforståelse er graden af involvering, og her er der faktisk flere eksempler på, at forholdsvis faste policy-mål godt nok fastlægges centralt, men i en proces hvor det lokale niveau inddrages i fastlæggelsen. Det gælder f.eks. det tidligere eksempel fra Børne- og Ungdomsforvaltningen, hvor det lokale ledelsesniveau har været involveret i fastsættelsen af de fælles målsætninger. På samme måde er opfølgningen på de fastsatte mål også i højere grad præget af en dialog mellem over- og underordnet, hvor vurderingen af succes også involverer en skelnen til de særlige vilkår, der gør sig gældende for den pågældende institution. Dette kan tolkes som en opblødning af processen omkring en policy-autonomi, som i øvrigt skærpes på indholdssiden.

Ønsket om større indflydelse på fastsættelsen af mål og måden, det meningsfuldt måles på, berøres af flere respondenter. F.eks. drøfter to medarbejdere på træningsområdet i Sundhedsforvaltningen et centralt fastsat mål om, at alle fysioterapeuter skal tage fire nye patienter ind hver uge (Interview 40: Medarbejdere på træningsområdet).

**Medarbejder 2:** *Men det er altså også noget med at finde nogen nye effektmål. For det én måde at gøre det på – altså fire nye om ugen. Men det kunne jo også være et effektmål på den samlede gruppe. Om man kan finde noget andet, der giver mere mening.*

**Medarbejder 1:** *Men de (forvaltningen red.) vil have noget, de kan måle på. Noget målbart.*

**Medarbejder 2:** *Men så har vi jo problemet med afbud og udeblivelser. Fordi hvis du har fire nye på en uge, som alle sammen udebliver...*

**Medarbejder 1:** *Jamen, så har du jo opfyldt dit mål.*

**Medarbejder 2:** *Ja, men det er da ikke en effektiv måde at udnytte tiden på. Så jeg synes, der er brug for at finde nogle andre måder at måle på, så det bliver knap så absolut, men tager mere højde for det relative i opgaveløsningen. På den måde er det jo ikke ligesom Toyota. Det kan godt være der kommer to ind med fuldstændig samme diagnose, men det er to vidt forskellige ting forløb, der skal til.*

Ovenstående dialog illustrerer, at fastsættelsen af mål i fysioterapeuternes opgaveløsning ikke altid opleves som meningsfuld, og at der er et ønske om at finde en mere meningsfuld måde at måle effekten af deres arbejde på. Både her og i en række andre eksempler udtrykker den underordnede bedre mulighed for at få mere indflydelse på fastsættelsen af sådanne målsætninger.

Flere af ovenstående eksempler illustrerer, at grebene i tillidsbaseret styring i høj grad indebærer en ambition om at skabe større ledelsesautonomi, mens policy-autonomien i en række tilfælde faktisk reduceres på indholdssiden.

Denne tendens adskiller sig ikke umiddelbart fra styringsambitionerne under New Public Management, hvor øget autonomisering også var i fokus (Hood, 1991; Kristiansen, 2014b). En

væsentlig pointe er derimod, at selv en reduceret autonomi ift. selv at vælge mål og effektmål opblødes ved en højere grad af involvering i fastsættelsen af sådanne mål og effektmål, samt en mere dialogorienteret opfølgning. Her ses altså en formindsket magtdistance og opdyrkning af styringsrelationen, som i højere grad læner sig op af New Public Governance-paradigmets idealer (Ansell & Gash, 2007; Osborne, 2006).

I de analyserede styringsgreb er der altså både bevægelser af øget autonomi og reduceret autonomi. Dette er helt i tråd med Verhoest og Peters, som peger på, at strengere central styring på ramme og målsætning kan frigøre større autonomi til lokal processtyring (Bijlsma-Frankema & Bunt, 2002; Luhmann, 1999; Verhoest & Peters, 2004).

### *Bindinger på interventionsautonomi*

Hovedparten af tillidsinitiativerne kan ses som eksempler, hvor ledelsesautonomien øges ved at fjerne de bindinger, som den overordnede intervention udgør. Her ses f.eks. en række afbureaukratiseringsprojekter, som har fokus på at fjerne og ”rydde op” i den eskalerede styring. Det kan være regler, dokumentationskrav og detaljestyring, der er blevet fjernet eller forenklet for at skabe færre ”forstyrrelser” fra forvaltningen.

*Medarbejderne skal bruge mindre tid på kontrol og mindre tid på skemaer og uhensigtsmæssige arbejdsgange og i stedet bruge tid på at udføre kerneopgaven bedre” ( Overborgmester Frank Jensen i Reiermann, 2014).*

Det sker blandt andet ved at skrue ned for interventionen fra centralt hold for at give mere plads til kerneydelsen. I praksis har man især arbejdet med at reducere eller fjerne styringskrav i både Kultur- og Fritidsforvaltningen, Socialforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Økonomiforvaltningen. Et konkret eksempel er indføringen af afvigelsesrapportering:

*Afvigelsesrapportering og initiativpligt er de bærende elementer i den overordnede styring i Kultur og Fritidsforvaltningen. Det betyder, at der ikke rutinemæssigt indkaldes bidrag fra de budgetansvarlige ledere, men at lederne i stedet har ansvaret for at indmelde afvigelser, hvis de måtte forekomme (Dokument 15: Notat om tillidsrum og pejlemærker).*

Indførslen af afvigelsesrapportering ses også i Sundhedsforvaltningen, hvor de ca. 2.000 social- og sundhedshjælpere og –assistenter samt sygeplejersker ikke længere skal registrere, hvornår de kommer og går i borgernes hjem, og hvilke opgaver de har udført. Der registreres alene på afvigelser (Notat 15: Notat om Tillidsrum og Pejlemærker). På samme vis har man i Socialforvaltningen truffet politisk beslutning om at indføre afvigelsesdokumentation på medicinering. Dvs. at man som medarbejder kun registrerer, hvis der sker afvigelser fra det ordinerede, frem for at dokumentere hver gang en pille er givet.

Det handler om, hvorvidt man skal bruge en masse tid på at registrere, hver gang man giver en panodil, eller om man kan »nøjes« med at registrere, når der sker afvigelser ( Borgmester Mikkel Warming i Jung, 2013).

I alle de ovenstående eksempler ses en bevægelse, der går i retning af mindre omfattende indgriben i løsningen af opgaver, og hvor der slækkes på omfanget af kontrol. Her ses en parallel til Verhoest og Peters interventionsdimension, hvor graden af autonomi øges ved at den magthavende i mindre grad intervenserer (Verhoest & Peters, 2004, pp. 107–109).

En del af denne dimension handler også om, hvordan den overordnede sanktionerer den underordnede, når der ikke leves op til mål eller krav. Denne diskussion udfolder sig også i implementeringen af tillidsdagsordenen. Flere understreger, at den øgede autonomi også kalder på mere ansvar, og at tilbagemeldingspligten når noget går galt, er afgørende. Det kalder naturligvis på spørgsmålet om, hvor langt tilliden kan strækkes:

*Den måde vi kører på med at frisætte institutionerne, det er jo en tillidserklæring. Men så skal I fandeme også komme tilbage, hvis der er noget, der er ved at køre skævt* (Interview 21: Konsulent i Kultur og Fritidsforvaltningen).

Der er altså krav om ansvarlighed ift. tilbagemeldingspligten, når noget går galt. Det betyder også, at der flere steder er overvejelser omkring, hvad man gør, når ansvaret ikke løftes. Det understreges flere steder, at den overordnede har et stort ansvar for at hjælpe med at løse udfordringerne f.eks. gennem assistance, kompetenceudvikling eller løbende sparring. Men selvom der er stort fokus på at hjælpe og understøtte til at skabe de nødvendige resultater, er der også overvejelser om hvor tillidens grænse går. I Børne- og Ungdomsforvaltningen har man f.eks. indført en politik for ”økonomistyring og ledelsesansvar”, som giver mulighed for lave en mere forvaltningsstyret handlingsplan, der hvor det kniber med at leve op til ledelsesansvaret. For selvom områdechefer og forvaltningen øger muligheder for at indhente hjælp, vil der engang imellem være enkelte skole- eller institutionsledere, der ikke kan komme i mål trods vedvarende opfølgning og gode hensigter (Dokument 22: Dialogbaseret ledelse i Børne- og Ungdomsforvaltningen). Her ses igen et eksempel på at sanktioneringen i højere grad tilpasses og dermed kan ”strammes til”, når den underordnede ikke i tilstrækkelig grad kan løfte ansvaret. I kodeks for tillid fremgår det, i forlængelse heraf, at tillidsbrud kan betyde en afskedigelse:

*Det skal kunne få ledelsesmæssige konsekvenser, såfremt lederne kontinuerligt og efter en samlet vurdering af effektresultaterne ikke møder krav og forventninger* (Dokument 4: Kodeks for Tillid).

I yderste konsekvens kan tillidsbaseret styring altså betyde en hårdere sanktionering af de enkelte medarbejdere, der ikke har tilstrækkelig kompetence til at administrere det øgede råderum.

Det at være forberedt på, hvordan tillidsbrud håndteres eller sanktioneres, kan sammenstilles med Luhmanns gennemskuede tillidsbegreb (Luhmann, 1999, p. 120). Ved at have overvejet muligheden for tillidsbrud, er man i højere grad forberedt og kan undgå, at lokale tillidsbrud underminerer den generelle tillid. Sanktionering forsvinder ikke og bliver heller ikke nødvendigvis mildere, men den tilpasses og doseres mere kontekstuel.

I den anden ende af sanktioneringen er også overvejelser omkring belønning. Det er ikke et tema, der fylder meget i empirien, men et eksempel er fra Kultur- og fritidsforvaltningen, hvor man i en årrække indfører en såkaldt ”To-fejls-bonus” på chefniveau. Ordningen betyder, at de centrale

chefer hvert år skal præsentere to ”kvalificerede” fejl for direktionen for at opnå deres bonus. En chef fortæller:

*Der er noget i at sige: du SKAL lave to fejl! Jeg tror, det var et rigtig godt redskab. Og folk grinede jo af det, men for mig som leder har det været mega fedt. Fordi det er et meget kraftigt signal til mig som leder om, at det er okay, at du er risikovillig. Du skal tage nogen chancer. Du skal ikke bare blive på den smalle sti. Og det er okay, hvis du fejler og er nødt til at gå tilbage igen. Det skaber jo refleksion (Interview 8: Chef fra Kultur og Fritidsforvaltningen).*

Denne belønningsstrategi kan tolkes som en praksis, der rent faktisk sanktionerer de chefer, der ikke er tilstrækkeligt risikovillige. På den måde inviterer ordningen ikke bare til større autonomi, men straffer (principielt) de chefer, der ikke i tilstrækkelig grad afprøver råderummets grænser. Eksemplet illustrerer, at sanktionering både kan reducere autonomi, men også kan invitere til at udfordre autonomi.

### *Strukturelle bindinger*

Selvom der ikke er noget stort fokus på at arbejde med organisatorisk autonomi, findes der et par eksempler blandt tillidsinitiativerne, hvor der arbejdes med at ændre bindinger på strukturel autonomi.

En vertikal organisatorisk ændring sker bl.a. i Kultur og Fritidsforvaltningen i 2011, hvor man vælger at lave en omstrukturering, som har til formål at skabe en mere tillidsbaseret organisation, hvor hierarkiet gøres fladere og med færre lag. En gruppe på omkring 30 chefer kommer til at referere direkte til direktionen, og ledelseslagene derunder begrænses så vidt muligt. På kulturområdet organiserer man f.eks. en gruppe institutioner fra samme område, som tidligere har været organiseret separat, som selvstyrende teams i en samlet enhed.

*Den søjle jeg var i, var mega-hierarkisk. Man ville også gerne styrke noget af den faglighed, der var ude decentralt og nogle af alle de arrangementer, som de aldrig nogen sinde hørte om centralt, for der var jo ingen kontakt. Det var meget et ønske fra direktionen om at få lidt mere føling med, hvad fanden der sker derude. Ikke have alle de led imellem (Interview 8: Chef fra Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Her handler omorganiseringen altså i høj grad om at fjerne de organisatoriske bindinger, der vanskeliggør vertikal kommunikation på tværs af hierarkiets lag. I Kultur og Fritidsforvaltningen har der også været arbejdet med strukturelle bindinger ift. forvaltningens organisering, hvor man samler en række centrale kontorer, som tidligere har ageret separat. Her er der i højere grad tale om horisontale bindinger imellem afdelinger på centralt niveau, som er i fokus. Ambitionen er at skabe flere dialogflader imellem direktion og de borgernære, udførende led. Et andet eksempel er etableringen af MED-organisationen i Børne- og Ungdomsforvaltningen, hvor den tidligere arbejdsmiljøorganisation og samarbejdsudvalgsstruktur samles i én ny struktur. Her reduceres antallet af strukturelle bindinger altså også, idet to beslutningsrum slås sammen.

I et enkelt tilfælde arbejdes der også med at fjerne strukturelle bindinger, ved at ”kortslutte” beslutningsgangene i det eksisterende hierarki. I Socialforvaltningen har man nedsat et forum kaldet

”meningssamlingen”, hvor man som medarbejder eller leder har mulighed for direkte at rejse kritik af eksisterende kontrol, dokumentationskrav eller styring som ikke opleves som understøttende for arbejdet. Forummet samler parterne i en sag til en dialog om det givne emne. Hvis der f.eks. er tale om oplevelsen af en indkøbspolitik, vil dialogen f.eks. kunne involvere medarbejdere fra et indkøbskontor og ledere som lokalt skal forvalte politikken. Forummet har ret til at indstille forslag til direktionen og har dermed en relativ direkte adgang til øverste beslutningsniveau i organisationen. I dette tilfælde fjernes bindinger altså ikke ved at reducere i det eksisterende hierarki, men ved at skabe en alternativ, legitim og mere direkte adgang til de øverste beslutningstagere.

Strukturelle bindinger fylder kun i mindre grad i tillidsinitiativerne, men illustrerer hvordan disse også påvirker autonomien.

### *Økonomiske bindinger*

En del af tillidsinitiativerne griber ind i den økonomiske autonomi. Det er styringsgreb, som øger den økonomiske autonomi ved at slække på bindinger i budgetallokeringen, frekvensen i budgetrapportering eller mulighederne for budgetoverførsel imellem årene.

Ét eksempel knytter sig til omorganiseringen i Kultur og Fritidsforvaltningen, hvor en række institutioner er blevet slået sammen i en større enhed, og hvor budgetmodellen samtidig ændres:

*Mit budget var delt ind, så der var den pose penge til løn, den pose penge til materiale, én til arrangementer, og så var det ligesom det. Og det ændrede sig så, da vi lagde de forskellige institutioner sammen, og jeg fik én pose penge og ikke en masse poser penge. Det gør bare noget, at man får et større råderum. Vi kan lave nogle større ting og får nogle andre samarbejdspartnere (Interview 14: Leder i Kultur og Fritidsforvaltningen).*

Citatet illustrer, hvordan den økonomiske autonomi øges, når bindinger fjernes eller slækkes, så budgettet ikke låses til meget deltaljerede poster. Et lignende greb er lavet i Sundhedsforvaltningen, hvor man i forbindelse med ændringen af BUM-modellen også ændrer på budgetmodellen. Her er det ikke en omorganisering, der udløser den større, fælles pose penge, men en ændring af den binding, der knytter sig til frekvensen i bevillingen:

*Det har foregået sådan, at der er blevet givet penge ud på månedsbasis, som de skulle afregne på månedsbasis. Og det er noget af det, de har efterspurgt ret meget. At man ligesom bedre selv kunne administrere pengene løbende hen over året. At man ikke skulle holdes i så kort snor. (...) Nu får man så en samlet pose penge ud, som man selv kan styre, og det giver noget mere fleksibilitet (Interview 35: Konsulent i Sundhedsforvaltningen).*

I dette tilfælde sker der et skifte fra en aktivitetsbaseret afregning til et rammebudget, som afregnes på en længere tidshorisont. Ved at regulere budgetrammen hver 6. måned i stedet for hver måned, reduceres bindingerne i den økonomiske autonomi (Dokument 17: Status på tillid på Træningsområdet).

Her ses altså en klar parallel til Verhoest og Peters økonomiske autonomidimension. Tidsdimensionen i budgetafregningen er også helt i tråd med Luhmanns forståelse af tillid som en risikofyldt forudydelse. I dette tilfælde ønsker den overordnede at skabe større fleksibilitet i opgaveløsningen ved at udskyde afregningen, så den sker med en reduceret frekvens. Samtidig følger der også en større risiko med tidsudskydelsen, fordi man som tillidsgiver kommer til at vente længere, før man kan vurdere, om tilliden honoreres eller brydes (Luhmann, 1999, p. 21+59). Til gengæld falder transaktionsomkostningerne ved hyppig kontrol også i den proces (Thygesen et al., 2008).

En anden central binding som der eksperimenteres med i flere styringstiltag, er muligheden for budgetoverførsel imellem årene. Det har f.eks. været oplevet som et problem på træningsområdet, hvor stigende aktivitet sidst på året skaber problemer, når igangsatte træningsforløb ikke økonomisk kan videreføres på den anden side af årsskiftet. Problematikken omkring manglende muligheder for overførsler italesættes i flere forvaltninger som udfordrende, fordi det skaber manglende konsistens i forbruget af midler.

*Det skaber en oplevelse af, at lederen ikke har styr på budgettet. I december kan vi pludselig købe alt muligt, og så har man løbet stærkt uden vikarer hele året. Det skaber ikke tillid* (Interview 31: MED-repræsentant i Børne- og Ungdomsforvaltningen).

Citatet illustrerer, hvordan usikkerhed om den samlede økonomiske ramme kan skabe mådehold først på året og overforbrug sidst på året grundet manglende muligheder for at overføre midler. Den helt centrale udfordring er, at denne dynamik ikke skaber konsistens i den organisatoriske adfærd. Med Luhmanns termer får styringen altså et problem i kraft af manglende konsistens og gennemsigtighed (Luhmann, 1999, pp. 112–113).

Samlet set anvendes styringsgreb i implementeringen af tillidsbaseret styring, som påvirker både policy- og ledelsesautonomi. Mens **ledelsesautonomien** næsten konsekvent forsøges øget, er der både eksempler på **policyautonomi**, som øges og svækkes gennem styringstiltagene. Der ses altså også eksempler på, at ledelsesautonomien forøges gennem en reduktion af policyautonomien. Dog ses en tendens til i højere grad at involvere det lokale niveau i fastlæggelsen af policy mål, ligesom opfølgningen på fastsatte mål også i højere grad gennemføres i dialog med respekt for konteksten.

Styringstiltagene er kendetegnet ved i høj grad at forsøge at skabe øget råderum ved at slække på **interventionsbindinger**. I praksis betyder det, at proceskontrol afvikles gennem afbureaukratisering, reduceres gennem afvigelsesdokumentation og forbedres gennem samskabelse af nye styringsformer. Der eksperimenteres også i en del tilfælde med at slække på **økonomiske bindinger**. Det sker gennem en øget grad af rammestyrt, reduktion af budgetafregning samt øgede muligheder for overførsler af midler. Derudover findes enkelte styringstiltag, som anvender **strukturelle bindinger** til at øge den lokale autonomi. Det sker f.eks. gennem nye organisationsformer med flere dialogflader imellem top og bund.



### 7.3. Hvordan spiller tillid sammen med kontrol?

I dette følgende rettes blikket mod samspillet mellem tillid og kontrol i tillidsbaseret styring. Opleves kontrol og tillid som modsætninger, eller kan de også opleves som komplementære fænomener?

#### *Tillid ved at fjerne kontrol*

Ambitionen om at forenkle og reducere kontrol er central på tværs af forvaltninger. Især de første tiltag der er lavet for at opbygge tillid, handler om behovet for at reducere kontrol.

Afbureaukratisering som ambition er tydelig både i den centrale tillidsreform fra Økonomiforvaltningen og har også været et indsatsområde i flere af fagforvaltningerne, hvor forslag til regler, kontrol og dokumentationskrav udfordres og i nogle tilfælde afskaffes. Mange respondenter beskriver da også en tendens til, at kravene fra top til bund i organisationen er vokset og tager (for) meget tid fra kerneopgaven.

*Der var også opstået en tendens til kontrol på kontrol på kontrol, og det var nogle gange helt vanvittigt. Jeg skulle kontrollere min administrative medarbejder, og min chef skulle kontrollere mig, og en anden skulle kontrollere ham. Det var der, hvor man nogle gange tænkte, det her er simpelthen galimatias. Der var nogle, der mistede kontrol over, hvor meget kontrol er der brug for... (Interview 50: Leder i Socialforvaltningen).*

Citatet illustrerer oplevelsen af, at kontrollen har taget overhånd og er eskaleret til et niveau, som ikke giver mening. Teoretisk kan det ses som et eksempel på ”mushrooming”, der i stigende grad tager kræfter fra kerneopgaven (Bruijn, 2002; Hood, 1991). En konsulent i Økonomiforvaltningen fortæller om et af de mest markante eksempler:

*En skrækhistorie er f.eks. jobkonsulenterne, som bruger 80 % af tiden på så at sige legitimere, det de gør. Altså redde deres egen røv. Og så bruger de 20 % på få folk i job. Det burde jo være omvendt (Interview 1: Konsulent i Økonomiforvaltningen).*

I en række tilfælde har kontrollen altså udviklet sig i så radikal grad, at tillidsreformen kommer til at handle om at ”gå til kamp” mod kontrollen. Også på det politiske plan fylder afbureaukratisering både som en ambition om at reducere og forenkle overordnede strategier, planer og politikker samt aktivt at afskaffe overflødige krav og regler (Dokument 2, 3, og 4).

I afbureaukratiseringsinitiativerne forsøger man at skabe tillid gennem afskaffelse af krav og regler. Tillid er altså noget, man forsøger at skabe ved at fjerne kontrol. Her ses en parallel til Biljsma & Koopmans og det substituerende perspektiv på forholdet mellem tillid og kontrol (Costa & Bijlsma-Frankema, 2007, p. 270). Man kan kun øge det ene ved at fjerne det andet. Man kan også argumentere for, at det samme perspektiv kommer til udtryk, når det i sig selv betragtes som tillidsundergravende at debattere behovet for kontrol på visse områder. Denne forståelse af tillid udfordres dog også af flere, som bekræfter den som for en første, lidt umoden forståelse af tillid, som særligt i starten har præget arbejdet.

*Sådan var det vel meget i starten, indtil vi fik fod på, hvad vi forstod med tillid. Det var som om, at hver gang der kom en anelse af styring som f.eks. ferieplanlægning, vagtplanlægning... så sagde man: Passer det nu også med en tillidsdagsorden. Indtil man fandt ud af, at tillid og kontrol ikke skældte hinanden ud – at det var en balance (Interview 22: Konsulent fra Sundhedsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes som en opblødning i forståelsen af forholdet imellem tillid og kontrol, som

Har undergået en udvikling, som gør at kontrol ikke mere nødvendigvis betragtes som en modsætning til tillid.

### *Tillid gennem styring som understøtter tillid*

Selvom det substituerende syn på kontrol og tillid er tydeligt i arbejdet med styring, understreger mange også, at øget tillid ikke betyder fravær af kontrol.

*Nogen har berøringsangst og vil ikke sige kontrol, men gu er det det! Længere er den sådan set ikke. Man kan godt tale kontrol og tillid samtidigt. Det udelukker på ingen måde hinanden (Interview 53: Leder i Socialforvaltningen).*

Citatet illustrerer en tendens, som mange informanter understreger. At kontrol i et vist omfang opleves som afgørende for at håndtere de tidligere beskrevne risici som f.eks. økonomisk styrbarhed, ligebehandling og retssikkerhed samt demonstration af at leve op til nationale myndighedskrav. Derfor beskrives kontrol også i nogle tilfælde som en forudsætning for tillid:

*Hvis man stiller kontrol og tillid mod hinanden skaber man en falsk modsætning, for nogle gange er de hinandens forudsætninger (Interview 50: Leder i Socialforvaltningen).*

Citatet kan med Luhmann tolkes sådan, at kontrol på ét niveau kan frigøre tillid på et andet niveau. Det gælder ikke mindst ved særligt risikobetonede opgaver, hvor konsekvensen ved fejl er alvorlig. Flere ledere forklarer også, at forskellige medarbejdere har brug for forskellig grad af styring, og at fuld autonomi ikke vil være tillidsskabende for de medarbejdere.

Tillid er altså noget, der skal doseres, og ligeledes kan en vis grad af kontrol absorbere risikoen. Derudover nævner flere, at kontrol faktisk kan have en vigtig funktion ift. læring og refleksion:

*Dokumentationen er stadig en væsentlig del af ældreplejen, fordi det er der, man får den daglige refleksion og sætter nye mål for borgeren. Og ikke kun siger: Har du nået dine opgaver på det rigtige tidspunkt? Det er ret væsentligt (Interview 33: Politiker).*

Det er altså ikke al kontrol, der opleves som overflødig eller som en modsætning til tillid. Som citaterne ovenfor illustrerer, kan kontrol og dokumentation opleves som tillidsunderbyggende og som understøttende for kerneopgaven. Her ses igen en parallel til det komplementerende perspektiv (Bijlsma-Frankema & Costa, 2005; Schnedler & Vadovic, 2011; Six, 2013).

En central pointe er dog, at den kontrol som opleves som tillidsunderstøttende i én sammenhæng, kan opleves som undergravende i en anden. Det samme ”greb” tolkes altså ikke ens og bidrager i nogle tilfælde til øget tillid imellem forvaltning og enhed, mens det i andre sammenhænge ikke

virker befordrende for tillidsopbygningen. Den kontekstuelle præmis gør sig altså også gældende her.

Der er altså i empirien eksempler på både substituerende og komplementerende forståelser af forholdet imellem tillid og kontrol. De mest ”rene” substituerende eksempler findes især i nogle af de første initiativer, som er blevet igangsat som en ambition om at afbureaukratisere og regelforenkle. I arbejdet med nogle af de nyere initiativer understreges det tydeligere, at tillid ikke per definition betyder mindre kontrol, men at kontrol skal ”give mening” og virke understøttende for kerneopgaven. Her er der altså i højere grad fokus på modtagerens oplevelse af kontrollen og en forståelse af, at tillid ikke altid skabes ved ”bare” at fjerne kontrol. Det har samtidig den konsekvens, at fokus flyttes fra selve styringsgrebet til i højere grad at rette sig mod oplevelsen af styringen.

#### 7.4. Styringens inderside: Oplevelsen af styring

I dette afsnit flyttes fokus til indersiden af styringen, og de faktorer som har betydning for, om styringsgrebet opleves som tillidsunderstøttende.

##### *Kontrol som understøtter motivation*

Når kontrol opleves som komplementær til tillid, handler det typisk om, at styringen opleves som understøttende for kerneopgaven, og at den underordnede kan se meningen med kontrollen:

*Dokumentationen skal have en direkte relevans for medarbejderne for at de synes, det giver mening. Så indsamler man noget, som sikkert er godt for en eller anden statistik et sted, men man ved det ikke. De skal helst kunne se virkningen af det på deres arbejde. Ellers føles det hurtigt som spildtid. Og hvis ikke det kan bruges i eget arbejdet, så som minimum at man ved, hvordan det bliver brugt (Interview 47: Konsulent fra Socialforvaltningen).*

I de mange eksempler på kontrol, som ikke opleves som en modsætning til tillid, er et gennemgående træk, at kontrollen bidrager konstruktivt til opgaveløsningen frem for at køre i et parallelspor, som medarbejderne oplever trækker ressourcer fra kerneopgaven. Det kan tolkes som vigtigheden af, at den styring der implementeres, er i tråd med medarbejdernes intrinsiske motivation (Andersen & Pedersen, 2014; Le Grand, 2003). Det handler dels om at designe styringsgrebet, så det understøtter opgaven, men også om at tydeliggøre for medarbejderne, hvordan kontrollen bidrager til kerneopgaven. Et eksempel er fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, hvor der er arbejdet meget med nye dokumentationsformer.

*Noget helt konkret, det vi har gjort, det er, vi har vist, hvordan de andre bruger det, du skriver, for på den måde ligesom at give noget motivation til at skrive noget mere eller skrive noget mere fyldestgørende (Interview 24: Ydelseskonsulenter i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet understreger den pointe, at kontrol bliver mere meningsfuld, når man forstår, hvordan f.eks. ens kollegaer har nytte af den dokumentation, man laver. Centralt er altså, at medarbejderne i den offentlige sektor, som i særlig grad motiveres af Public Service Motivation, vil demotiveres, når

kontrol opleves som en hindring for at løfte opgaven på en meningsfuld måde (Andersen & Pedersen, 2014; Gailmard, 2010).

### *Inddragelse i styring*

Et meget markant kendetegn ved styringsinitiativerne er forsøg på i højere grad at involvere styringens parter. Det betyder bl.a., at beslutninger om styringens udformning ikke alene tages af forvaltningen, men at ledere og medarbejdere i højere grad inddrages i forløbet.

*Noget af det vi skal gøre endnu mere af, det er at inddrage lederne i det, vi gør. (...) Der har man nok meget fundet på tingene herinde. Det tænker jeg også er noget nyt. At involvere dem noget mere (Interview 19: Konsulent i Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Det er især forvaltningerne, som involverer ledere og medarbejdere i design af styringsmodellerne, men der findes også en del eksempler, hvor politikerne indgår i nye dialoger med ledere og medarbejdere fra områderne. F.eks. inviteres politikerne fra SOF med ud på dialogmøder i de lokale MED-udvalg, hvor styringsudfordringer har været på dagsordenen (Interview 11+17):

*Jeg tror, at de der diskussioner – det der med at få folk (politikere) ud på institutionerne og se hvad der foregår... at høre folks frustrationer. Det betød faktisk noget. (Interview 43: Borgmester)*

De steder, hvor der skabes nye dialogflader imellem det politiske niveau og frontlinjemedarbejderes input inddrages, er oplevelsen af styringen mere positiv. Her genfindes altså den teoretiske pointe, at deltagende, involverende forløb virker befordrende for oplevelsen af styringen (Bruijn, 2002; Costa & Bijlsma-Frankema, 2007; Weibel et al., 2010; Weibel & Six, 2013).

MED-organisationen spiller en central rolle i rigtig mange af de dialoger, der er omkring styring, og indgår ofte som centrale spillere i drøftelsen. Både ledere og medarbejdere understreger betydningen af at få MED-organisationen med i dialogen om styring, både for at få deres perspektiver og viden i spil, men også for at skabe ejerskab til den styringsmodel, der senere skal implementeres.

Processen omkring indføring af besøgsblokkene har været en proces, som har lagt an til en anden grad af dialog imellem medarbejdere, ledere og politikere. Opgaven med at udvikle en ny styringsform strækker sig samtidig over en længere periode for at skabe plads til dialog og vidensudveksling imellem de involverede parter.

*Det med at det havde den der forankring helt nede med hjemmehjælperne, de var med ved bordet ikke? Og diskutere hvordan kunne det se ud, hvad giver mening? Vi tog meget deres udsagn... Det er jo deres arbejde, så det var hele tiden med udgangspunkt i, hvad opgaven er ved denne her type borgere (Interview 14: Chef i Hjemmeplejen).*

I flere tilfælde har processerne også involveret styringens parter i design af selve løsningen og ikke kun i implementeringen. Dette kan ses som et eksempel på det, de Bruijn kalder for en styringsdialog, hvor opgavekompleksiteten kan foldes ud og gøres til udgangspunkt for en fælles meningsafsøgning (Bruijn, 2002, p. 592).

Der sker altså også et skred fra, at styringsløsninger designes bag forvaltningens skriveborde, til at løsninger i højere grad samskabes blandt flere af styringens interessenter. Det betyder samtidigt, at processen kræver mere tid, fordi afsøgningen af behov, erfaringer og ønsker kræver udforskning og forhandling. Tillidsbaseret styring tager simpelthen mere tid, fordi den bygger på involvering, dialog og ofte samskabelse af styring.

### *Distancen i styringsrelationen*

I arbejdet med tillidsstyring sker der en ændring i magtdistancen, hvor topledere og forvaltningsfolk i højere grad kommer i øjenhøjde med ledere og medarbejdere i organisationen. Det gælder både i dialogforløbene om design af styring, men også i den almindelige styringsdialog mellem under- og overordnet:

*Det er da kommet meget tættere på... samarbejdet med centralforvaltningen i det hele taget. Vi går direkte til hinanden, hvor tidligere sad der områdechefer, der ligesom tog sig af det her. Så man kan sige at vi er blevet trykket tættere sammen, og dialogen er meget mere direkte (Interview 30: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

I Kultur- og Fritidsforvaltningen er styringsrelationen blevet tættere grundet ændringer i de organisatoriske bindinger. Denne tendens ses også i mange af de øvrige styringstiltag. I Socialforvaltningen forsøges afstanden i styringsrelationen ændret, ved at medarbejdere fra forvaltningen i højere grad tager ud og følger frontlinjemedarbejderne gennem såkaldte medarbejderrejser. Et af målene med medarbejderrejserne er også at reducere afstanden imellem institution og rådhus. Samme målsætning gør sig gældende for ”Meningssamlingen”, som faciliterer direkte møder imellem den underordnede og overordnede.

Nærheden har både betydningen i ændringen af styringsformer, og for institutionslederne har den særlig betydning i den daglige drift, hvor forvaltningen både fysisk og mentalt kan opleves som langt væk fra praksis. Samtidig er forvaltningen ikke én, men mange styringsrelationer, som institutionslederen skal navigere i forhold til. I den sammenhæng understreger mange betydningen af at have mindst én person i forvaltningen, som man kender godt nok til at ringe til.

*Den der tætte relation betyder alligevel utroligt meget. Den giver en fleksibilitet (Interview 20: Leder i Sundhedsforvaltningen)*

Citatet illustrerer et mønster i empirien, som peger på vigtigheden af at have nogle relationer med en vis nærhed imellem forvaltning og institution. Selv det at kende én person som man har tillid til i forvaltningen, kan være med til at absorbere en masse usikkerheder. Flere understreger at nærheden i styringsrelationen har betydning for hvordan udmeldinger tolkes og hvor hurtigt misforståelser afklares. Det kan tolkes som en understøttelse af de Bruijn, som netop understreger at en stor afstand i styringsrelationen vanskeliggør koordination og meningskabelse i styringen (Bruijn, 2002).

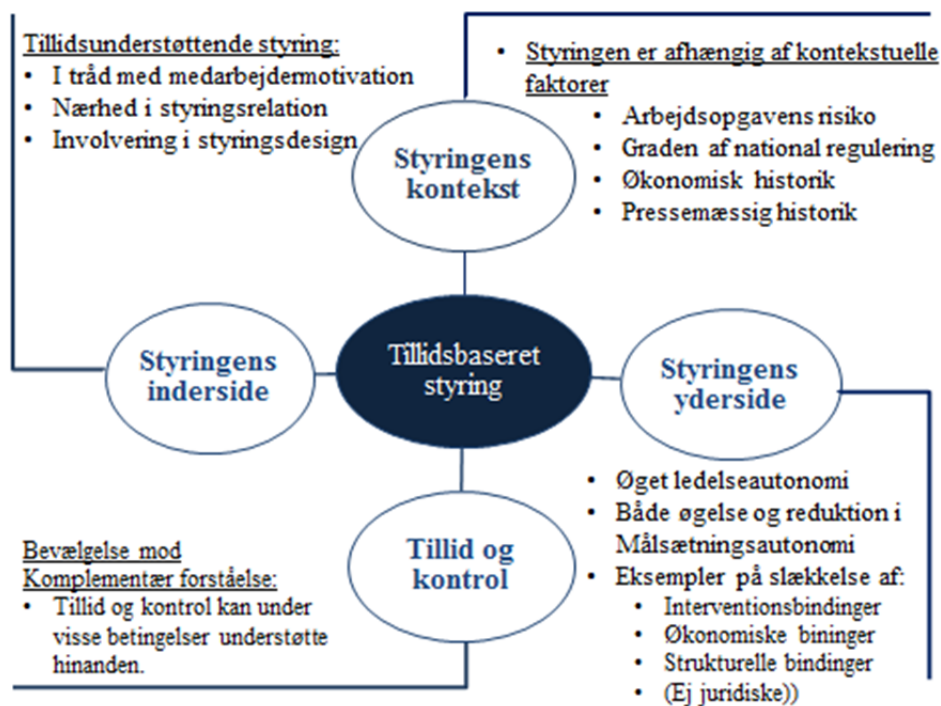
Man kan med van Thiel og Yesilkagits terminologi sige, at der i arbejdet med tillidsbaseret styring eksperimenteres med en større grad af nærhed i styringsrelationen (van Thiel & Yesilkagit, 2011, p. 797). Nærheden skabes i kraft af flere dialog- og samarbejdsflader, som øger kendskabet til

hinanden og den virkelighed, som styringen skal fungere i. Det gør det muligt med Luhmanns terminologi at inddrage hinandens behov i de løsninger, der findes (Luhmann, 1999).

### 7.5. Delkonklusion: Hvad er tillidsbaseret styring

Måden der bedrives styring på varierer markant fra forvaltning til forvaltning. Forskellene baserer sig på forskelle i opgaverne, de krav der udspringer af national styring, historikken omkring økonomisk ustyrighed og pressehistorier. Samlet set handler forskellene i måden der bedrives tillidsbaseret styring på, grundlæggende om oplevelsen af de risici, der forbindes med en højere grad af autonomi. De kontekstuelle forskelle bekræfter den teoretiske pointe, at tillidsopbygning er dybt forankret i en kontekst, som får stor betydning for den satsning, der laves i tillidsbaseret styring.

De tillidsgreb der anvendes i casene, er især karakteriseret ved forsøg på at øge den lokale ledelsesmæssige beslutningsautonomi, dvs. selvbestemmelse i forhold til selv at vælge procedurer og arbejdsmetoder. Der er også en række eksempler på ændringer i beslutningsautonomien omkring policy, dvs. selvbestemmelse ift. mål- og evalueringskriterier. Her ses både eksempler på initiativer, der illustrerer øget inddragelse og medbestemmelse og eksempler, hvor man centralt i højere grad fastlægger overordnede policy-mål og outputkriterier. En central pointe bliver, at skærpelse af krav i forhold til overordnede mål eller succeskriterier i nogle tilfælde lader til at muliggøre reduktion af proceskrav. Det konkluderes også, at der især er mange eksempler på reduktion af de bindinger, der handler om intervention. Der arbejdes også i en række tilfælde med at reducere økonomiske og strukturelle bindinger, hvorimod der ikke figurerer eksempler på ændringer af enheders juridiske bindinger.



Figur 7:1 Centrale perspektiver i tillidsbaseret styring

I casene er der eksempler på både substituerende og komplementære forståelser af relationen imellem tillid og kontrol. Selvom der altså bestemt er kontrol, der opleves som en modsætning til tillid, er der også mange eksempler, som illustrerer, at kontrol godt kan rime på tillid under de rette betingelser. Det handler især om, hvor meningsfuld kontrollen opleves af den underordnede, hvilket især knyttes til, i hvor høj grad kontrollen opleves som understøttende for opgaveløsningen.

I forlængelse heraf peger analysen på, at oplevelsen af styring i højere grad er befordrende for tillidsopbygning, når den understøtter public service motivation og faggruppernes normer og værdier i forhold til opgaveløsningen. Oplevelsen af styringen påvirkes også positivt, når medarbejderne inddrages i designet af styring og får indflydelse på styringsdesignet og gives mulighed for at internalisere styringen. Derudover har distancen og formaliteten i styringsrelationen også en betydning for oplevelsen af styringen. En tættere, mere personlig og uformel styringsrelation bidrager i højere grad til, at styringen opleves som meningsfuld, og understøtter at kontrol ikke opleves som en modsætning til tillid.

## 8. Analyse: Tillidsbaseret ledelse

*I dette afsnit analyseres hvad tillidsbaseret ledelse er i en offentlig organisation. Strukturen i analysen tager afsæt i de tre ledelsesperspektiver, som tidligere er blevet etableret i teori-afsnittet. Da forståelsen af tillidsbaseret ledelse som en distribueret proces har en særlig betydning, tager analysen sit afsæt her. I det distributive perspektiv bliver fokus på, hvordan delegering, involvering, mægtiggørelse og etablering af retning og ramme konkret udfolder sig i casen. Herefter analyseres den relationelle dimension på tillidsbaseret ledelse, dvs. hvordan risikovurdering, tilgængelighed, dialog og håndtering af tillidsbrud i relationen i praksis får betydning for tillidsopbygningen. Sidst men ikke mindst stilles der skarpt på den formelle leder som person og betydningen af konsistens, risikovillighed og ydmyghed i lederens selvfremsstilling.*

### 8.1. Tillidsbaseret ledelse som distribueret proces

Forståelsen af ledelse som en distribueret proces har en særlig tyngde i empirien. Konkret betyder det ændringer i måden, der delegeres og involveres i ledelsesbeslutninger på. Samtidig får mægtiggørelse en øget betydning, ligesom fælles billeder af retning og ramme bliver et fundament for at navigere i det øgede råderum, der følger med tillidsbaseret ledelse.

#### *Delegering*

Et dominerende mønster i det empiriske materiale er forståelsen af tillidsbaseret ledelse som ambition om at delegere beslutningskompetence. Alle de tillidsinitiativer der handler om ledelse, involverer øget delegation. En leder i Beskæftigelsesforvaltningen forklarer:

*Jeg har delegeret i stor stil. For at det kan ske, er jeg nødt til at have tillid til og tro på, at de rent faktisk kan forvalte det her. I stedet for at køre en traditionel, stram ramme (Interview 18: Leder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

Citatet illustrerer en bevægelse fra beslutninger, som lederen tidligere har truffet alene, til at denne i højere grad lægges ud til medarbejderen. Som oftest involverer denne type af beslutninger faglig kompetence og en viden om den konkrete kontekst, som lederen ikke nødvendigvis har. Et eksempel er f.eks. hjemmehjælperen, der tidligere har skullet gennemføre hjemmebesøgene efter en meget detaljeret opskrift, som på en håndholdt PDA var udkrystalliseret i enkelttydelser helt ned på to minutters intervaller. I forbindelse med ændringen til besøgsblokke er det nu i langt højere grad op til medarbejderen at vurdere, hvordan opgaven løses bedst netop den dag. På samme måde frigives der større beslutningskompetence til fysioterapeuterne på træningsområdet, som tidligere har skullet benytte sig af en række foruddefinerede standardforløb. Ved indførslen af tillidsbaseret ledelse får de i højere grad mulighed for selv at vurdere, hvilket træningsforløb den konkrete borger har brug for. Eksempelvis fortæller en medarbejder:

*Tidligere har der været nogle streger, man skulle holde sig indenfor, når der blev stillet en opgave. Nu er banen meget bredere og fem gange længere (Interview 26: Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*



Eksemplerne illustrerer den teoretiske pointe, at tillidsbaseret ledelse handler om at skabe mere fleksibilitet, der hvor den rigtige ”handlen” er svær at forudsige på forhånd (Luhmann, 1999, p. 61). Der sker altså et skred, hvor beslutningen om hvordan den konkrete opgave bedst løses, bevæger sig fra den formelle ledelse til medarbejderen. Her ses en parallel til den horisontale og distributive ledelsesteori, som fokuserer på hvordan magten deles i lederskab (Bolden, 2011; Kocolowski, 2010; Pearce et al., 2008; Van Wart, 2013, p. 559). Bevægelsen involverer øget refleksion over, hvem det er mest hensigtsmæssigt at inddrage i den enkelte beslutning. En central erkendelse blandt lederne er i den forbindelse en skærpet opmærksomhed på, hvilke beslutninger der har gavn af lederens involvering, og hvilke der med fordel kan overlades til andre.

*Dengang var jeg med i alle beslutninger. Også dem jeg ikke burde være med i. Hvor jeg i dag er med i de beslutninger, jeg skal være. Resten er der andre, der træffer. Det er nok i virkeligheden den største forskel* (Interview 69: Leder i KFF).

Som lederen her sætter ord på, er en af de centrale forandringer for den formelle leder at trække sig fra en række beslutninger, fordi de mere hensigtsmæssigt hører under medarbejderens råderum. Her kan ses en parallel til flere af de forskere, som betragter kernen i tillidsbaseret ledelse at få andre til at tage lederskabet på sig (Falcone & Castelfranchi, 2001; Hunt et al., 2007; Thygesen et al., 2008; Whitener & Brodt, 1998).

### *Involvering*

Hvor det centrale i delegering er at skabe et større råderum i medarbejderens opgaveløsning, kan der også iagttages en klar tendens til i højere grad at involvere medarbejdere i beslutninger, der vedrører den samlede arbejdsplads. Det gælder f.eks. i hjemmeplejen, hvor hjemmehjælperne involveres i hele forløbet om at udvikle et nyt styringskoncept, som afløser for de PDA-styrede enkeltydelser. Dette er et af flere eksempler på længerevarende dialogbaserede processer i empirien, hvor medarbejdere og ofte også andre relevante aktører sammen finder løsninger på arbejdspladsens eller organisationens udfordringer.

MED-organisationen er i den sammenhæng blevet taget i anvendelse, som en central arena for sådanne processer. Her opleves en bevægelse fra primært at bruge MED som et fora for information fra leder til medarbejdere til i højere grad at involvere medarbejderne i beslutningerne. En MED-repræsentant fortæller:

*Bare det at blive hørt – at blive lyttet til. Hvor før har svaret bare været, ”Det kan ikke lade sig gøre”. Nu er det ikke et argument længere, så alle de ting vi er ved at lukke op for... Når man føler man bliver hørt, så har man også en masse løsningsforslag på de problemer, man oplever i opgaveløsningen. Tidligere har det mere været, ”vi har fået pålagt denne her opgave, og så er det bare sådan, vi gør, fordi det skal vi”* (Interview 41: MED-repræsentant i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).

Citatet viser, hvordan involveringen for medarbejderne især opleves som dét at blive lyttet til og få mere indflydelse på løsninger. Involveringen betyder også, at man i højere grad får mulighed for at komme på banen, og mange beskriver ligesom i ovenstående citat, at det giver lyst til at bidrage

med løsningsforslag. Dét at åbne beslutningsrummet for medarbejderindflydelse, involverer dog også en forventningsafstemning i forhold til graden af indflydelse. Selvom der også er eksempler på forventninger om indflydelse, som er blevet skuffet fra medarbejderside, betoner langt de fleste medarbejdere og medarbejderrepræsentanter, at selv det bare at blive lyttet til opleves som befordrende for tilliden til ledelsen.

*Tillid er ikke nødvendigvis, at det bliver på den måde, jeg siger. Tillid er, når jeg kommer og siger, at det her bliver vi nødt til at snakke om, og så bliver der snakket om det, og så finder vi ud af, hvad stiller vi op med det* (Interview 70: Medarbejder i Kultur- og Fritidsforvaltningen ).

Citatet kan tolkes sådan, at involveringsprocessen i sig selv faktisk virker befordrende for tilliden til lederen. Det at blive taget alvorligt når man rejser en problemstilling, er vigtigere for tilliden end at løsningen bliver præcis, som medarbejderen peger på. Det er helt i tråd med de ledelsesforskere, som peger på, at involvering associeres positivt med tillid til lederen, selv når løsningen ikke er den, medarbejderen håbede på (Alexander & Ruderman, 1987; Lind & Tyler, 1992; Rosen & Jerdee, 1977; Whitener & Brodt, 1998). Der kan også trækkes en tråd fra styringsteorien, hvor flere forskere også peger på, at medarbejderinvolvering i design af styring skaber mulighed for at internalisere løsninger (Baronas & Louis, 1988; Bruijn, 2002; Weibel & Six, 2013).

Involveringen kan ske på flere forskellige niveauer. Hvor mange eksempler handler om at inddrage i de daglige udfordringer, som opstår i driften, er der også eksempler, hvor medarbejderne er blevet inddraget i store strategiske beslutninger, som f.eks. besparelser eller omorganiseringer. Et eksempel er fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, hvor man i forbindelse med en omorganisering vælger at lægge udformningen af en løsning ud i en meget medarbejderdrevet proces.

*Vi lagde ud til medarbejderne, at vi gerne ville lave en organisering, som ligesom var fremtidssikret. Det var en medarbejder-drevet fornyelses- og organiseringsproces, som varede i halvandet år, og hvor der var rigtig mange medarbejdere involveret. Vores chef ejede selvfølgelig projektet, men det var drevet af medarbejdere hele vejen igennem og blev så fremlagt for os som ledelse* (Interview 9: Leder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).

Citatet illustrerer et af flere eksempler på, hvordan inddragelsen sker på vigtige områder, som f.eks. omorganiseringer eller besparelser, som traditionelt set har været lederens domæne alene. Samtidig illustrerer eksemplet også, hvordan den formelle ledelse selvom vedkommende stadig har den formelle magt i lange perioder træder i baggrunden som drivkraft i projektet. En anden central pointe, som genfindes i mange af de andre eksempler på involveringsprocesser, er, at de kræver tid. Det gælder især, når der er tale om tunge, strategiske beslutninger, som kan løbe over år mere end måneder.

### **Mægtiggørelse**

Et centralt aspekt i tillidsbaseret ledelse er mægtiggørelse eller ”empowerment” af medarbejderne. Ofte forbindes mægtiggørelse med at aktivere, udløse, understøtte eller forløse potentialet hos

medarbejderne i en erkendelse af, at en stærk kompetence er helt afgørende for, at et øget råderum kan tages i anvendelse:

*Det handler om at få aktiveret de kompetencer, medarbejderne har. Jeg ser mig jo et eller andet sted som én, der skal mægtiggøre mine medarbejdere (...) ud fra betragtningen om, at ved at booste dem, så bliver de også løftet og får tillid til sig selv og begynder at rykke noget mere (Interview 25: Leder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

Lederen her sætter ord på den teoretiske pointe, at ledelse kommer til at handle om offensivt at opbygge andres evne til selvledelse (Nyhan, 2000; Thygesen et al., 2008; Vallentin, 2001). Mægtiggørelse handler i nogle tilfælde om helt konkret kompetenceudvikling. Det har f.eks. været tilfældet i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, hvor man som en del af arbejdet med tillidsbaseret ledelse har styrket hjemmehjælperes faglighed gennem efteruddannelse. Det samme gælder de omfattende lederkurser, som både centralt og lokalt er sat i søen for at klæde lederne på til deres nye rolle. Der er dog også eksempler, som f.eks. i hjemmeplejen, hvor dét at facilitere mere faglig refleksion på møderne også kan ses som en måde at styrke mægtiggørelsen af medarbejderne på.

*Det er tillid til faglighed, så det handler også om at få nogle flere møder, hvor man drøfter faglighed og sikrer mere efteruddannelse af både medarbejdere og ledere i forhold til at tage det faglige ansvar (Interview 33: Politiker).*

Citatet illustrerer, at mægtiggørelse oplagt kan ske gennem formel efteruddannelse, men også kan understøttes gennem kollegial sparring, flere faglige dialoger på arbejdspladsen eller videndeling. Det afgørende er, at indsætterne handler om at understøtte medarbejdere og ledere i at kunne navigere i det øgede råderum, som frigives i en tillidsreform. Teoretisk ses her en linje til de forskere, som argumenterer for, at "empowerment" er en afgørende præmis for at kunne uddelegere og involvere (Nyhan, 2000, p. 93; Thygesen et al., 2008, p. 72). Flere ledere understreger dog, at mægtiggørelse også handler om at muliggøre og understøtte rum og ressourcer, når der f.eks. opstår nye ideer. En leder fra Kultur- og Fritidsforvaltningen fortæller:

*Jeg ser min rolle som den, der støtter op... Altså, give medarbejderen tid og mulighed for udføre det, der er nødvendigt. Det kan også være fysisk, og det kan være plads i organisationen. Det kan også være at sikre sig, at der er flere end en enkelt, der kaster sig over det her (Interview 69: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Citatet viser, at mægtiggørelse også kan handle om at bakke op og støtte ved at etablere tid, ressourcer eller rum til, at fagligheden kan folde sig ud. Her ses en snitflade til den tillidsbaserede styring i det foregående kapitel, som blandt andet betoner vigtigheden af de ressourcemæssige bindinger, der er på autonomien. Tillidsbaseret ledelse kan derfor også handle om at mægtiggøre ved at understøtte de organisatoriske, ressourcemæssige og ledelsesmæssige ressourcer, der er brug for.

### **Retning og ramme**

En forudsætning for at dele lederskab er for mange aktører et fælles billede af ramme og retning. Ved at sikre dialog om kerneopgaven og de mål, der arbejdes hen imod, opbygges en fælles

forståelse af retning og de rammer, som afgrænser råderummet. Hvor delegering og involvering åbner banen, og mægtiggørelse øger kompetencer og ressourcer til at komme ud over stepperne, så sikrer fælles retning og rammesætning altså en vis koordination af bevægelse.

*Min opgave bliver at rammesætte indsatsen og skabe mening og nedbryde kompleksitet. (...) Og at der er retning på hele tiden. Presse på at den retning den kommer (Interview 25: Leder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

Citatet her illustrer en gennemgående tendens til, at det i høj grad er den formelle leder, som udpeger og sætter retningen. I den forstand er der tale om en aktivitet, som knyttes meget til lederen som person. Det betyder ikke, at der ikke kan være et tilbageløb i dialogen om ramme og retning, men som udgangspunkt er det typisk den formelle leder, som udstikker kursen og kridter banen op. Der er dog stor opmærksomhed på, at retning og ramme kun har værdi, hvis de er kendte og accepterede blandt medarbejdere. I den forbindelse berettes der ofte også om nødvendigheden af at ”sælge” eller oversætte ramme og retning, så de giver mening for medarbejderne. Det kræver god fornemmelse for medarbejdergruppen og konteksten. I den forstand er der også et vist relationelt fokus i arbejdet med ramme og retning. For medarbejderen bliver det derfor også en vigtig opgave at afsøge og forhandle rammen.

*Jamen, jeg er jo i meget stor grad selvleder og forsøger at fortjekke, hvor er rammen henne. (...) Så den primære dialog jeg har med min leder, handler om en forventningsafstemning (Interview 67: Medarbejder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Medarbejderen her oplever sig selv som ”selvleder”, som i høj grad selv opsøger og afdækker, hvilken ramme der er for opgaven. Det er ikke nødvendigvis sådan, at rammen er fuldstændig givet, men at den i mindre eller større grad opstår i en forhandling.

Selvom det ikke er en dominerende tendens i empirien, er der altså også eksempler på, at rammer og retning i højere grad betragtes som en fleksibel størrelse, der udfordres og formes kumulativt på flere niveauer i organisationen. Det er f.eks. tilfældet i både Børne- og Ungdomsforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, hvor processerne omkring formulering af ledelsesværdier og visioner, har haft karakter af en samskabelsesproces med stor inddragelse af det lokale niveau. Her beskrives en mere dynamisk vinkel på den ledelsesaktivitet, der handler om rammer og retning. En Direktør fortæller om oplevelsen af det lokale ledelsesniveau og deres indvirkning på rammen:

*De nye ledere knalder derudaf. De udfordrer jo også os. Lad os nu komme afsted. De skal jo hele tiden prøve at bryde reglerne... at gå længere end de må. Og det synes jeg er super. Det er dér det sker (Interview 63: Direktør).*

Citatet illustrer en spirende tendens til at betragte ramme og retning som noget, der fortolkes og udvikles i et samspil imellem overordnet og underordnet. Frem for at betragte retningen eller rammen som en fast størrelse, som er prædefineret af den formelle ledelse, sker der løbende en udfordring og revidering af ramme og retning. Her kan altså ses en parallel til Thygesens forståelse af strategi som en langt mere distributiv ledelsesaktivitet, der koordineres, formes og udfordres blandt flere aktører i organisationen. Det betyder også, at den formelle leder i mindre grad bliver

strategien, der selv lægger strategien. I stedet vælger lederen, som direktøren herover at hilse input og forstyrrelser af retning eller ramme velkommen (Thygesen et al., 2008).

## 8.2. Tillidsbaseret ledelse som relation

Når ledelse i højere grad bliver en distributiv proces, får det også betydning for den relationelle dimension af tillidsbaseret ledelse. Konkret stiller det nye krav til risikovurdering, tilgængelighed, etablering af dialog samt håndtering af tillidsbrud.

### *Risikovurdering*

Da tillid som bekendt er forbundet med risiko, bliver en væsentlig ledelsesopgave at vurdere risikoen ved et øget råderum. Den vurdering handler i høj grad om at have føling med og kunne vurdere en række faktorer omkring opgaveløsningen. I den forbindelse spiller vurderingen af risikoen og den potentielle gevinst ved at øge råderummet en vigtig rolle. En leder fortæller:

*Man står hele tiden over for en opgave, hvor jeg vurderer i forhold til, hvad der giver mening at lægge ud. Hvad får vi ud af at uddelegere opgaven, og der kan sige, at output kan være rigtig høj og det samme med risikoen. Og så må man afveje, hvor stor en gevinst man kan få (interview 68: leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Denne leder sætter ord på, at tillidsbaseret ledelse langt fra handler om ”blindt” at slippe tøjlernerne, men at vælge netop de områder, hvor der er et frugtbart grundlag for at åbne råderummet. I lederens valg om at øge råderummet sker der altså en afvejning af gevinst og risiko. Det handler bl.a. om den risiko, der er forbundet med opgavens karakter og de potentielle konsekvenser, der kan opstå ved fejl.

Her kan trækkes en parallel til tillidsteorien, som jo betoner vigtigheden af at bygge tillid op i tilpas risikable skridt over tid, hvor frirummet udvides i takt med, at den anden indfrier tilliden (Luhmann, 1999, p. 103; Thyssen, 2005, p. 265). Tillidsbaseret ledelse handler i den forstand om at finde de rette anledninger til tillidsopbygning, hvor der er en tilpas stor gevinst på spil, men hvor risikoen for at det går galt, ikke bliver alt for stor. En faktor i risikovurderingen er typen af opgave og den konsekvens, der potentielt kan følge ved fejl:

*Et eksempel er pillerne. Der synes jeg ikke lige er stedet at lave tillidsreform. Lige her har vi problemer med at få det til at fungere, så her vil det være helt håbløst at sige, at ”Jamen, her har jeg bare tillid til dig”. Men i geriatrien er der et oplagt potentiale, hvor man kan sige: På med faghatten igen. Jeg har tillid til, at du har faglighed til at sige, hvad gør vi i stedet for (Interview 38: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

I dette tilfælde vælger lederen altså bevidst, at risikoen ved at frigøre råderummet i medicinhåndtering vil være for stor. For historikken viser, at kompetencerne ikke er helt på plads, og at risikoen for fejl er stor. Samtidig vil fejl på dette område potentielt have store konsekvenser for både borgerne og for tillidsopbygningen leder og medarbejder imellem, som risikerer at erodere ved for store tillidsbrud. Til gengæld vurderer lederen, at fordelene ved et større fagligt råderum vil være stor på det geriatriske område. Her hænger gevinst og risiko altså bedre sammen. Dette er altså

helt i tråd med Mayer et al., som betoner, at gevinster og opfattelsen af risiko udgør kontekstuelle faktorer, som får betydning for beslutningen om at vise tillid (Mayer et al., 1995, pp. 726–727). En central faktor i vurderingen af risiko er lederens opfattelse af medarbejderens kompetence. En konsulent i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen fortæller:

*Det kommer an på, hvad det er man lægger ud. Hvis man begynder at lægge alt muligt ud omkring inkontinens, så er det rigtigt godt, at der er nogle i gruppen, som ved, hvad det handler om. Der skal du måske agere anderledes, end hvis det er en, der er godt uddannet, end hvis du sidder i en gruppe, hvor de overhovedet ikke kender noget til det. Så skal du gøre noget forskelligt som leder (Interview 23: Konsulenter i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Flere aktører betoner vigtigheden af, at lederen ikke ”bare” giver råderummet frit, men at medarbejdernes kompetence er afgørende for, hvor langt autonomien kan strækkes. Jo mere kompetente medarbejderne er, des mere autonomi kan gives. I empirien er der særligt fokus på de udfordringer, der følger, når kompetencen ikke er stor nok til at løfte en øget autonomi. Der er kun i mindre grad oplevelser af problemer omkring manglende velvillighed, etik eller dedikation, som jo ellers også betones i teorien som værende en afgørende faktor i vurderingen af risiko (Blomqvist, 1997; Six, 2003a).

Mens flere betoner, at beslutningen om at vise tillid ved at invitere medarbejderen til et større råderum ligger på lederens side af bordet, er der også opmærksomhed på, at beslutningen om at gribe og anvende råderummet i sidste ende er medarbejderens. Selvom et øget råderum generelt bliver hilst velkommen, er der også eksempler på, at medarbejdere oplever den tilbudte autonomi som ”angstprovokerende” eller ”usikkerhedsskabende”. Som oftest er der tale om en overgangsperiode, hvor man som medarbejder skal vænne sig til i højere grad at trække på sin faglighed og bruge de friere rammer. Der berettes dog også om medarbejdere, som har det svært med det større råderum, og som holder fast i de gamle rammer og kasser. F.eks. beskriver både ledere og medarbejdere, hvordan der stadig er fysioterapeuter, som holder sig til de faste ”8 gange på hold”, selvom der reelt er mulighed for at lave langt mere fleksible, tilpassede løsninger. På lignende vis ses eksempler på hjemmehjælpere, som fortsat bruger PDA’en, selvom den reelt er afskaffet, og medarbejdere der fortsat tidsregistrerer, selvom tidregistreringen er afviklet. Det der betones i forklaringerne på dette, er at risikoen ved at acceptere det øgede råderum kan opleves som meget forskellig fra medarbejder til medarbejder. En væsentlig udfordring bliver derfor at tilpasse råderummet til den enkelte relation og graduere graden af autonomi, der hvor det er muligt.

*Lederen har lavet rammerne og spurgt, hvem der gerne ville være med. Og så har de meldt sig på banen. Og så har han sagt: Du kan - og du kan måske ikke helt endnu, men du kan lige blive klædt på til det. Så han har ikke bare sagt, ”kom bare alle sammen”. Så han har vurderet det fra person til person (Interview 53: Leder i Socialforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at lederen her åbner rammerne og inviterer til at bruge dem. Der foregår dog også en proces, hvor det vurderes, hvor klar den enkelte medarbejder er, og om der er brug for en særlig indsats, hvor medarbejderen ”klædes på” eller får særlig støtte. Teoretisk kan det tolkes som et eksempel på, at lederen inddrager medarbejderens risikovurdering i udmålingen af

råderummet. I Luhmanns terminologi vil det også kunne kaldes at inddrage den andens behov i sin selvfremsstilling (Luhmann, 1999).

Vurderingen af hvor stort råderummet optimalt set skal være, er dog ikke kun en opgave for den formelle leder, men er i høj grad også noget som medarbejderen selv bidrager til gennem den løbende dialog. En medarbejder fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen fortæller:

*Hvis jeg havde en periode, hvor jeg havde brug for noget total stabilitet og tryghed, så ville jeg ikke være bange for at gå ind til min leder og sige, nu skal jeg pottetrænes. Nu har jeg brug for (...) nogen, der holder mig lidt i hånden. Det ville jeg slet ikke have nogen betænkeligheder ved. Det er der også plads til (Interview 25: Medarbejder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

I dette tilfælde er der tale om en medarbejder, som normalt trives godt med det store råderum, men som af forskellige årsager har brug for en mere fast ramme i en periode. Det kan tolkes sådan, at der sker en ændring i medarbejderens vurdering af risiko ved den tilbudte autonomi. Relationen mellem leder og medarbejder er i dette tilfælde sådan, at det er ”okay” at efterspørge mindre risiko i en periode. Det gør det muligt for chefen at inddrage medarbejderens behov i udmålingen af råderum. Eksemplet illustrerer også, at risikovurdering langt fra er en engangsaktivitet, men er en opgave, som foregår løbende og i et interaktivt samspil mellem formel leder og medarbejder.

### *Tilgængelighed og nærhed*

Selvom tillidsbaseret ledelse handler om at frigive et råderum og dermed træde et skridt tilbage og lade medarbejderen tage flere beslutninger selv, så peger flere på vigtigheden af, at lederen er let at få fat på og tilgængelig for sparring. Her kan altså ses en parallel til den del af teorien, som peger på nærhed i ledelsesrelationen, som vigtig for tillidsopbygning (Bijlsma & Bunt, 2003; Butler, 1991; Deluga, 1994; Thygesen et al., 2008). En leder uddyber:

*Der er nogen, som ser tillidsbaseret ledelse som fravær af ledelse. Sådan nogle selvkørende medarbejdere, som bare kører derudaf, og ledelsen kan læne sig tilbage. Men det kræver rigtig meget ledelsestilstedeværelse. Bare ikke på den måde vi traditionelt forbinder med ledelse (Interview 8: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Lederen her italesætter en væsentlig pointe, som går igen blandt både ledere og medarbejdere. Tillidsbaseret ledelse betyder ikke fravær af ledelse, men kræver i stedet en høj grad af ledelsestilstedeværelse. Dét at være tæt på og tilgængelig gør det tryggere for nogle medarbejdere at bruge råderummet. Det handler om den sikkerhed, det giver, når man hurtigt kan få sparring og opbakning, hvis der er noget, man er i tvivl om. Det at signalere tilgængelighed er altså med til at give fornemmelsen af, at hjælpen er nær, hvis man får brug for det. Det betyder også, at bump på vejen eller tvivlsspørgsmål kan klares uformelt og smidigt frem for at skulle afvente beslutninger på formelle personalemøder. Nærhed beforder afvikling af mange små beslutninger i det daglige og dermed højnes hastighed i arbejds- og beslutningsprocesserne. Nærheden i relationen mellem leder og medarbejder har dog også betydning, fordi den giver lederen en mulighed for at få føling med medarbejderne og opgaveløsningen.

*Det kræver, at man er tættere på sit personale, for når man lægger en opgave ud, så skal man stadig følge op på – kan du det? Eller skal jeg gøre noget rundt om dig, sådan at du kan gøre det. Og hvordan har du det? Og hvordan er balancen imellem dit arbejdsliv og dit fritidsliv? (Interview 9: Leder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

Citatet her illustrerer, at nærheden gør det muligt at reagere hurtigere, hvis noget er ved at køre af sporet. Når mængden af data og dokumentation falder sammen med forenklingen af styringsmodeller, så har lederen samtidig færre data at styre på. Det betyder, at der i stedet er brug for at få en føling på en anden måde, og dét at placere sig tæt på og gøre sig tilgængelig er én måde at skabe denne føling på. Her ses en klar parallel til den teoretiske betoning af vigtigheden af nærhed i ledelsesrelationen (Bijlsma & Bunt, 2003; Butler & Cantrell, 1994; Thygesen et al., 2008).

For nogle ledere er det en stor omvæltning at etablere den større nærhed til medarbejderne. Det gælder især de steder, hvor den formelle leder tidligere har haft stort fokus på administrativ afrapportering opadtil i systemet. Det gælder f.eks. i hjemmeplejen, hvor lederne i kraft af de mange opgaver med indrapportering og dokumentation i stigende grad har fået distanceret sig fra medarbejderne. En leder fortæller:

*Altså noget nyt for de ledere, som normalt sidder bag deres skrivebord (...) og lavede vagtplaner og alt sådan noget, var jo også at prøve at tage med ud med medarbejderne og besøge borgerne. At få en fornemmelse af, hvad er det for et rum, jeg giver fri i herude hos borgeren, og er der noget, jeg skal gøre som leder (Interview 14: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at lederen ved at følge medarbejderne i opgaveløsningen forsøger at øge nærheden i relationen. Det understreges dog, at det kræver stor føling at bevæge sig tættere på medarbejderen, fordi mistanken om at blive kontrolleret kan opstå. I tråd med Thygesens pointe er der altså en hårfin balance, som den formelle leder skal mestre i at gå ”tilpas” tæt på med skridt, der afpasses tilliden i relationen (Thygesen et al., 2008, p. 2008). Selve det at bevæge sig tættere på, kan altså i sig selv betragtes som en tillidsopbygning, der kræver stor respekt og fingerspidsfornemmelse.

### *Dialog*

Når råderummet øges og beslutninger i højere grad tages i fællesskab, bliver prioritering af dialog afgørende for at koordinere, vidensdele og sikre fælles retning. Et mønster på tværs af empirien er, at afskaffelsen af detaljestyling i mange tilfælde kræver en tættere relation imellem leder og medarbejder, som opbygges gennem dialog.

*I forbindelse med afskaffelse af flexsystemet er der jo mange ledere, der har sagt: ”Åh nej, så kan jeg jo ikke holde styr på mine medarbejdere!”. Men så må du jo tale med dine medarbejdere (Interview 14: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at ledere som tidligere har ledet på afstand gennem styringssystemer, nu får behov for at prioritere en tættere kontaktflade og mere dialog med medarbejderne. Når sikkerheden for, at alle er ”på sporet”, ikke kan aflæses i et system, bliver dialog en central måde at opfange problemer eller behov for støtte på. Teoretisk er det i tråd med de forskere, som peger på,



at løbende dialog reducerer risiko og øger tillid (Bijlsma & Bunt, 2003; den Hartog, 2003; Whitener & Brodt, 1998). Øget dialog kan, ligesom nærhed og tilgængelighed, bidrage med at absorbere den øgede risiko, som er forbundet med et øget råderum. For den formelle leder er der en opgave i at opsøge og invitere til dialogen, men flere betoner også, at tilliden i relationen er dybt afhængig af, at medarbejderen også opsøger og melder tilbage, når der er brug for det:

*Tillid betyder også, at jeg bliver informeret. Uanset om det er godt eller skidt. At de klæder mig på. At de har en informationspligt i forhold til mig. Hvis jeg skal kunne hjælpe, skal jeg være informeret (Interview 20: Chef i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Den pointe at ansvaret for dialogen også går den anden vej, understreges af flere informanter. Medarbejderen får en øget tilbagemeldingspligt, som handler om at opsøge dialog med lederen, når der opstår problemer eller tvivl i opgaveløsningen. Dialog imellem leder og medarbejder er altså centralt, men opbygning og understøttelse af dialogen imellem medarbejdere betragtes af en række ledere som ligeså afgørende.

*Nogen bruger mig jo også til at sparre med. Og det er også fint nok. Men jeg vil hellere have, at de lærer at sparre med hinanden (Interview 16: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Denne leder understreger betydningen af ikke kun at opbygge vertikal tillid i ledelsesrelationen, men også skabe horisontale dialogflader imellem kollegerne. Tillidsbaseret ledelse handler dermed også om at skabe betingelser for sparring og dialog på tværs i medarbejdergruppen. Det kræver villighed til, at der afsættes tid og ressourcer til den kollegiale dialog. Her betoner flere værdien af gensidig sparring og refleksion, men også at der kan være brug for, at den formelle leder hjælper med at skabe systematik og rammer omkring dialogen.

*Det handler også om at skabe rammer for feedback, så fagligheden også får betingelser. (...) Det spiller en rolle, at man ikke kun reflekterer alene, men sammen med andre. (...) Nogle gange skal det være sat lidt i ramme. Så man deler den viden og erfaringer, man har. Ellers bliver det tit bare tilfældigt (Interview 37: Medarbejder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet illustrerer, at løbende og uformel sparring er én ting, men at der kan være brug for at formalisere kollegial videndeling og feedback for at give en ny dialogform mulighed for at spire. En særlig udfordrende del af den opprioriterede kollegiale dialog er at give plads til og udforske forskellige synspunkter. I Børne- og Ungdomsforvaltningen har man f.eks. sat fokus på at understøtte en ”professionel uenighedskultur”, som understreger, at der skal skabes plads til en åben, aktiv og fordomsfri dialog, hvor faglig uenighed kan udfoldes (Interview 10 og 12 samt dokument 21: Medaftalen i Børne- og Ungdomsforvaltningen). Den åbne og kritiske dialog bliver afgørende, fordi den er en forudsætning for at kunne koordinere og udfordre fælles beslutninger. Det betyder, at der i stigende grad åbnes op for uenigheder ved at legalisere og invitere til at udforske forskellige holdninger.

Dette kan tolkes som en opmærksomhed på, at tilliden ikke må blive ”blind” i den forstand, at man ikke må udfordre hinandens faglighed. Teoretisk er det i tråd med de forskere, som netop understreger vigtigheden af, at tillid ikke bliver en modsætning til uenighed, da det vil skabe

dårligere betingelser for nytænkning og innovation (Bachmann & Zaheer, 2013; Bidault & Castello, 2010).

### *Håndtering af tillidsbrud*

I det øgede råderum hvor den formelle leder i mindre grad kan opfange problemer gennem styringsdata, bliver håndtering af tillidsbrud en vigtig ledelsesopgave. Den generelle tillid opleves nemlig som dybt afhængig af, at der ledelsesmæssigt er opmærksomhed på at rette op, der hvor der sker fejl, eller hvor opgaveløsningen bevæger sig ud på et skråplan.

For den formelle leder er det altså vigtigt med en løbende opmærksomhed på, hvor langt tilliden rækker i de enkelte relationer. Mange ledere betoner, at det er helt forventeligt, at der vil opstå fejl, at kompetencen til tider ikke slår til, eller at der endda er nogle medarbejdere, som vil forsøge at udnytte det øgede råderum til egen vinding.

*Selvfølgelig er der nogle gange brodne kar, men det er ikke det, der skal fylde. Det skal vi tage ansvar for som ledelse. Fordi det med tillid det har også nogle rammer og nogle grænser. Dem skal vi finde og synliggøre i vores ledelsesarbejde* (Interview 14: Chef i Sunds- og Omsorgsforvaltningen).

Dét at tillidsbrud i en eller anden grad forventes som en naturlig del af processen, kan tolkes som det Luhmann kalder for gennemskuende tillid (Luhmann, 1999). Ved at betragte tillidsbrud og fejl som naturlige, er lederen i højere grad forberedt og vil dermed også kunne reagere uden at eskalere situationen. En af fordelene ved det er, at lokale tillidsbrud ikke eskaleres til et generelt niveau uden grund. Flere beskriver det som en af de markante ændringer i tillidsbaseret ledelse. At håndtering af tillidsbrud forsøges afgrænset, så de ikke vokser sig så store, at de påvirker den generelle tillid i en afdeling. En leder fra Økonomiforvaltningen fortæller:

*Hvis der er to, der ikke kan finde ud af at køre i taxa på en fornuftig måde, så skal vi ikke straffe alle – og det er jo det, vi har gjort her i centeret. Det var jo dybest set ikke den rigtigt måde at håndtere det på. I stedet for generelt forbud så skulle vi tage fat i dem, der ikke kan finde ud af det* (Interview 4: Chef i Økonomiforvaltningen).

Der er stor forskel på, hvordan tillidsbrud håndteres. Der hvor kompetencerne ikke er tilstrækkelige, vil der ofte være fokus på kompetenceudvikling, understøttelse og evt. ændring af opgaver, så de matcher medarbejderens kompetencer bedre. En vigtig pointe er også, at dét der opleves som et tillidsbrud for den ene part, ikke behøver at opleves sådan for den anden. Her betoner flere vigtigheden af at gå konstruktivt til værks, være nysgerrig på den andens perspektiv, samt åbne op for fremtidige løsninger. Et eksempel på dette er fra Socialforvaltningen, hvor en leder fortæller om en dialog med en gruppeleder, som ikke har levet op til sygefraværspolitikken:

*Jeg kunne have valgt at sige: ”Det er fandeme ikke i orden!”. Men jeg valgte at sige: ”Jeg er rigtig bekymret for det her, hvordan forestiller du dig, at vi kan rette op på det her?”. Og så kom hun faktisk selv frem til, hvad hun kunne gøre. Så hun ikke tabte ansigt, men samtidig ikke var i tvivl om, hvad mine krav var* (Interview 53: Chef i Socialforvaltningen).

I eksemplet fortsætter samarbejdet, uden at tillidsrelationen lider knæk imellem de to. Set i perspektiv af Six's forskningsresultater, kan det tolkes sådan, at lederen ved at invitere til en dialog, hvor gruppelederens perspektiv på både tillidsbruddet og løsninger på det afsøges, signalerer en interesse i at bevare tillidsrelationen (Six, 2003a, p. 219). I dette tilfælde betyder processen, at lederen ikke ser nogen grund til at generalisere tillidsbruddet til andre sammenhænge. Den generelle tillid i relationen kan derfor bevares. Der er dog også situationer, hvor ledere må konstatere, at enten intention eller kompetence ikke er tilstrækkelig til at løfte det øgede råderum.

*Men selvfølgelig er der også medarbejdere, der ikke skal være i sektoren. Det er også en del af det (Interview 14: Chef i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Selvom der er en vigtig proces i at afsøge muligheden for at reparere tillidsbrud og at bestræbe sig på at bevare relationen, så berettes der også om situationer, hvor god ledelse bliver at afbryde relationen. En leder fortæller blandt andet om en situation, hvor en medarbejder på trods af længerevarende kompetenceudvikling og tæt ledelsesopbakning simpelthen ikke kan løfte opgaverne på et tilstrækkeligt højt niveau. Da chefen afskediger medarbejderen, forventer hun kritik af beslutningen. Fordi der forud for beslutningen har været gjort en ihærdig indsats for at bevare tillidsrelationen, opleves fyringen dog som legitim og nødvendig (Interview 61: Chef i Økonomiforvaltningen). Det at have gjort forsøg på at bevare relationen er altså med til at legitimere afskedigelsen, da den kommer. På den måde bliver bruddet på én tillidsrelation forudsætningen for at bevare og styrke tillidsrelationen til den øvrige medarbejderflok. Her ses en klar parallel til den del af teorien, som peger på, at manglende håndtering af enkelte tillidsbrud i værste fald kan undergrave tilliden til lederen (Galford & Drapeau, 2003; Mishra & Mishra, 2013; Six, 2003b).

### 8.3. Tillidsbaseret ledelse som person

Selvom den distributive forståelse af ledelse, der fremhæver ledelse som en aktivitet, der går ud over den formelle leder, betyder det ikke, at den formelle leder mister sin betydning. I dette afsnit analyseres, hvordan tillidsbaseret ledelse får betydning for lederens konsistens, risikovillighed og ydmyghed.

#### *Konsistens*

Konsistens handler om, at lederens holdninger og adfærd opleves som forudsigelig og er et tema, som berøres af flere. Når autonomien øges, og handlerummet bliver større, øges også den risiko, man som medarbejder tager ved at bruge autonomien. En leder som fremstår konsistent, er lettere at afkode og bliver på den måde en stabiliserende faktor, som gør det mere trygt at bruge det øgede råderum. En medarbejder fortæller:

*Tillid handler for mig meget om, at lederen står for det, vedkommende siger. (...) I virkeligheden handler det om, at der er noget konsistens og noget linje, så man ved, hvor man har hinanden” (Interview 70: Medarbejder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

*Det handler om at gøre, hvad man siger, og sige hvad man gør (Interview 6: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Informanterne peger ligesom mange andre på betydningen af, at der er sammenhæng i lederens ord og handling. Det opleves som vigtigt, at der er konsistens imellem det, lederen siger og står for i praksis, altså handling.

Dette kan tolkes som et eksempel på det, Whitener et al. kalder for integritet i adfærd (Whitener & Brodt, 1998, p. 516). Man kan ikke fremstå konsistent, hvis man siger ét og gør noget andet, uden at der på en eller anden måde skabes en meningsfuld forklaring på det. Der er til gengæld også eksempler på, at ledere godt kan ændre holdning eller adfærd, så længe det indgår i en meningsfuld forklaring. F.eks. fortæller en leder om oplevelsen af den administrerende direktør, som faktisk har ændret tilgang i forløbet:

*Hun mener tilsyneladende det her med, vi bygger vejen, mens vi går på den. Sådan så når man hører hende, så siger hun faktisk noget forskelligt. Det der med at kunne følge med i hele tiden at opdage noget nyt. Og det virker jo meget troværdigt. Det må jeg sige (Interview 36: Leder i Sundheds og Omsorgsforvaltningen).*

I dette tilfælde bliver forandringen i ord ikke oplevet som inkonsistent, fordi direktøren tidligere har givet udtryk for, at ”vi bygger vejen, mens vi går”. Dette ligger altså i tråd med Luhmann, som jo understreger, at det ikke er konstante egenskaber i sig selv, der skaber tillid, men evnen til at skabe meningsfuld kontinuitet i selvfremsstilling (Luhmann, 1999). Dette understøttes af en medarbejder, som også gør sig overvejelser om vigtigheden af en vis kontinuitet:

*Hvis vi har aftalt et eller andet, og vi snakkes om det om 14 dage, så bliver jeg stadig mødt med, at vi er samme sted. Og hvis vi flytter os, så får jeg det at vide.(...) (Interview 26: Medarbejder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

Citatet illustrer, at der bestemt er plads til at forandre og flytte sig som leder, men at kommunikation og forklaring af sådanne ændringer er centralt. Medarbejderen betoner også vigtigheden af konsistens i lederens holdninger over tid, dvs. at man kan regne med, at aftaler gælder, hvis ikke man hører andet. Det kan ses som et eksempel på det Whitener et al. kalder for konsistens i adfærd (Whitener & Brodt, 1998). Konsistens kommer i den forstand til at handle om at skabe retningsstabil adfærd, som gør det lettere for medarbejderne at afkode lederen.

### **Risikovillighed**

Flere ledere udtrykker, at det element af risiko som følger med tillidsbaseret ledelse, også udgør en personlig udfordring. For ved at øge medarbejdernes råderum, følger der godt nok en potentiel gevinst med, men også uvægerligt en risiko for, at det kan gå galt. På det personlige plan kræver det en leder, som kan ”tåle” den risiko og usikkerhed, der følger med.

*Jeg tænker, at der er noget med robusthed. Noget af det der ligger i tillid, er det her med at tage nogen risiko og tage chancer (Interview 50: Leder i Socialforvaltningen).*

For mange ledere er det en markant følelsesmæssig forandring at skulle bedrive ledelse uden at have den samme fornemmelse af kontrol, som tidligere var forbundet med en mere detaljeret styring. I hjemmeplejen har dét at slippe indregistreringerne i PDA'en betydet, at lederen i mindre

grad kan læne sig op af systemer til at få sikkerhed for resultater. Oplevelsen er for mange ledere, at det er en proces at vende sig til den højere grad af usikkerhed, der følger med tillidsbaseret ledelse.

*Men jeg kan mærke, at jeg skal lære at slappe af i det. (...) at slappe af med, at jeg ikke har en finger på det hele* (Interview 8: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).

Lederen her beskriver, at det for hende har været en personlig udvikling at finde modet til at give slip på beslutninger, som hun tidligere har været mere involveret i. Selvom der hos flere spores en stolthed ved at have turde ”løsne tøjlerne”, så er der ingen tvivl om, at det for mange ledere fortsat er en hård læringsproces. Teoretisk er det i tråd med de mange forskere, som understreger, at risikovillige ledere er afgørende for opbygningen af tillid (Connell et al., 2003; Dirks & Ferrin, 2002; Mishra & Mishra, 2013; Searle et al., 2011; Thygesen et al., 2008; Whitener & Brodt, 1998).

Det er dog væsentligt at understrege, at lederens risikovillighed skal opleves af andre. En leder fortæller, at han dybest set er ”kontrollfreak” og gerne vil have styr på det hele, men at han har lært sig at turde mere, selvom han godt ved, at det nogle gange vil gå galt.

*Så netop at tage chancen – turde. I virkeligheden også turde at stille mig op og turde tage nogle tæv, hvis det går galt* (Interview 69: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).

Citatet kan tolkes som en understøttelse af den teoretiske pointe, at risikovillighed i høj grad handler om selvfremstilling (Luhmann, 1999, pp. 82–83; Thygesen et al., 2008, p. 73). Lederen her har på et indre plan lyst til at bevare kontrollen, men vælger alligevel udadtil at ”sige ja” og give slip, fordi han tror på gevinsten ved at gøre det. Selvom gevinsten i form af mere innovation og bedre ydelser til borgerne er tydelige for denne leder, er det at ”sige ja” stadig en indre beslutning, som kræver kræfter af ham. I den forstand handler risikovillighed også om en vis robusthed, når der sker fejl, eller noget går galt. Han er altså ikke blind for de risici, som er forbundet med valget om at frigive mere autonomi, men gør det på trods. Risikovillighed handler altså ikke om naivt overmod, men om bevidst at vælge og leve med risiko, der hvor den kan skabe nye gevinster. Risikovilligheden bliver også central, når lederen afprøver og afklarere rammer opadtil.

*Men også at man decentralt forstår, at det er dem, der har bukserne på, og at de gerne må stille krav til os. At de tør lede opad* (Interview 19: Konsulent i Børne- og Ungdomsforvaltningen).

Det at lede opad opleves i høj grad som en risikofyldt opgave, fordi det kræver mod at udfordre eksisterende rammer. Både ledere og konsulenter observerer, at risikovillige ledere ikke altid spørger om lov, men hellere ”beder om tilgivelse end tilladelse”. For når råderummet øges for lederen, er der ofte også flere af grænserne, som er grå frem for sort-hvide. En direktør beskriver det som: At kunne leve med, at man kan komme til at træde ud over linjen uden at vide det (Interview 63: Direktør).

Tillidsbaseret ledelse kræver altså ledere, som kan bære risiko både i rammeafklaringen opadtil og i forhold til den risiko, der følger med det frirum, der skabes i forhold til deres medarbejdere.

### Ydmyghed

Når ledelse i højere grad bliver en distribueret proces, hvor flere aktører inviteres til at løfte ledelsesaktiviteter og –beslutninger, får den formelle leders ydmyghed i sin magtbrug betydning. Mange betoner, at den formelle leders villighed til at nedtone sin magt, træde et skridt tilbage og lade andre komme til er afgørende for, at delegering og involvering lykkes.

*I en tillidsbaseret kontekst der kan jeg ikke bruge mine korsbånd og stjerner, fordi det er mig, der er leder. Ledelsesretten er der sådan set stadig, men den leder der bruger den, er en dårlig leder. Den dygtige leder har fokus på at tage al den viden dine medarbejdere har og gøre det til genstand for dine beslutninger (Interview 10: MED-repræsentant i Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

MED-repræsentanten her sætter ord på en tendens til, at den formelle leder i mindre grad anvender den formelle magt, der er givet vedkommende. At den ”gode” leder ikke kan bruge formel magt til at skabe tillid. Det kan ses som en illustration af Frost og Moussavis pointe, som netop er, at brug af legitimitets-, tvangs- og belønningsmagt har en negativ indvirkning på tillidsopbygningen imellem over- og underordnet (Frost & Moussavi, 2011, p. 10). Det ligger samtidigt i tråd med Luhmanns tillidsteori, som jo betoner, at tillid ikke kan beordres (Luhmann, 1999, p. 88).

Demonstration af formel magt er altså ikke befordrende for tillidsopbygningen. I stedet peges der på behovet for en mere ydmyg leder, som har indblik i egne begrænsninger og ikke er bange for at vise sine svagheder. Det får også betydning, fordi den formelle leder, også når ledelse distribueres, stadig er en central rollemodel, som bl.a. iagttages i forhold til villighed til at begå og indrømme fejl. En konsulent i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen fortæller:

*Det handler om, at man som leder eksempelvis kan vise, at man heller ikke er perfekte. Altså, nogle gange så sker fejl. Og så handler det mere om, at medarbejderne de har modet og tør gå til nærmeste leder og sige, at jeg har begået denne her fejl, eller der er sket noget, som ikke var hensigtsmæssigt. Og det kræver et eller andet sted, at det er lederen, der er kulturmanden, der starter med indledningsvist at demonstrere, at de også kan begå fejl (Interview 27: Konsulent i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet illustrer, at lederens ydmyghed i forhold til egne fejl og mangler kan få en stor signalværdi i forhold til medarbejderne, som jo også tager en risiko ved at indtage råderummet. Det kan tolkes sådan, at lederen ved at fremstå ydmyg også gør sig selv sårbar og dermed inviterer til tillidsopbygning. Lederens sårbarhed kan tolkes som en invitation til, at medarbejderne også tør gøre sig sårbare (Luhmann, 1999; Thygesen et al., 2008). Mange ledere beskriver det som en læreproces at nedtone den formelle magt og finde en mere ydmyg ledelsesstil. To ledere fortæller:

*Jeg har måttet lære mig selv, at der findes andre måder, der er bedre end min (Interview 69: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

*Jeg er bare ikke altid den klogeste. (...) Så det kræver også, at man som leder lærer at stille sin uvidenhed frem (Interview 14: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

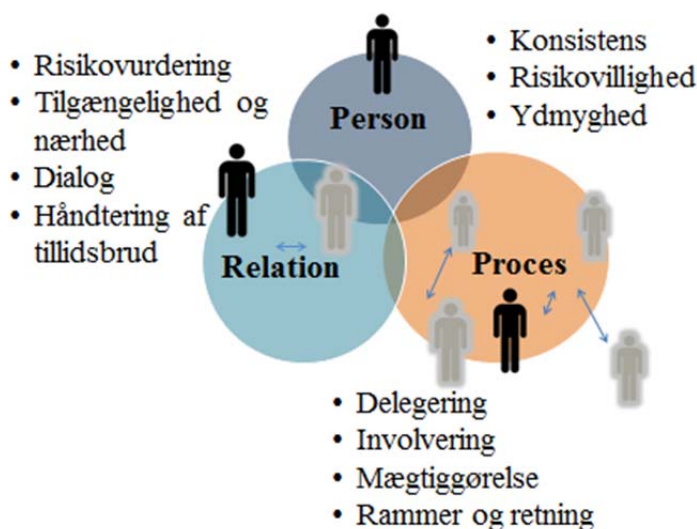
Citaterne kan tolkes sådan, at implementeringen af tillidsbaseret ledelse har involveret en personlig udvikling, hvor den formelle leder i højere grad bliver bevidst og åben om egne begrænsninger. Fra at være leder ved at have den rigtige løsning, kræver tillidsbaseret ledelse en indsigt i egne svagheder. Her ses altså en klar parallel til især ”servant leadership”, som jo betragter ydmyghed som en central ledelsesegenskab (Dierendonck, 2011; Parris & Peachey, 2013; Sendjaya & Pekerti, 2010). Også Mishra og Mishra betoner, at lederens ydmyghed stimulerer tillidsopbygning (Mishra & Mishra, 2013, p. 36).

Det er dog vigtigt at understrege, at ydmyghed i ledelse ikke må forveksles med en ledelse, som altid er i baggrunden. Flere beskriver, at der er situationer, hvor det er helt afgørende, at lederen træder i karakter og indtager en mere dominant lederrolle. Nogle beskriver det som evnen til at ”træde op på ølkassen”, andre som det at kunne ”skære igennem” i situationer, hvor der er brug for det. Her ses altså en interessant modstrøm i empirien, som i højere grad lægger sig op af det karismatiske lederskab, som betragtes som centralt i transformativ ledelse (Bass, 1990).

Samlet set betones lederens ydmyghed som betydningsfuld for at invitere øvrige aktører på banen. Der kan dog også være situationer, hvor der er behov for en mere tydelig formel leder. En leder beskriver det som at ”fylde det, der er behov for”, hvilket illustrerer en central forskel i forhold til karismatisk lederskab. Hvor den karismatiske leder i en karikeret form indtager en form for hovedrolle i forståelsen af ledelse, indtager den ydmyge leder kun den rolle, der i situationen er brug for. Så selvom den ydmyge leder har som ambition at overflødiggøre sig selv som hovedperson i beslutningsprocesser, kan der være situationer, hvor det organisationen har brug for, er en leder der kommer frem på scenen. En central forskel er dog, om det er lederens eget behov for at være i centrum, eller om det er organisationens behov, der driver lederen til at bruge sin magt. Ydmyghed handler i den forstand om at fylde det organisationen har brug for, fremfor at lade sig styre af egne behov for at være i centrum af ledelsesaktiviteterne.

#### **8.4. Delkonklusion: Hvad er tillidsbaseret ledelse**

Analysen viser først og fremmest, at tillidsbaseret ledelse både involverer en forståelse af ledelse som en distribueret proces, en relation og af lederen som person. Der er dog ingen tvivl om, at det distributive, processuelle fokus har en særlig betydning, som i den forstand former de to øvrige perspektiver. Det betyder dog ikke, at det relationelle eller personlige perspektiv forsvinder eller mister betydning. I figuren herunder, opridses de tre perspektiver på ledelse, og de underliggende temaer, som analysen konkluderer, er centrale i tillidsbaseret ledelse.



Figur 8:1 Processuelle, relationelle og personlige dimensioner af tillidsbaseret ledelse

### *Processuelle dimensioner af tillidsbaseret ledelse*

Det klart mest dominante mønster i empirien er en oplevelse af tillidsbaseret ledelse som en distribueret proces, der især handler om at udvide det lokale råderum. Dette sker i høj grad igennem **delegering** af beslutningskompetence, som giver medarbejderen mulighed for at folde sin faglighed ud på en større bane end før. Ledelse distribueres også i den forstand, at beslutninger om arbejdspladsen som tidligere blev taget af den formelle leder, nu i højere grad træffes i fællesskab. Det sker bl.a. ved at bruge MED-organisationen mere aktivt som beslutningsforum, men også gennem bred **involvering** af medarbejdere og tillidsrepræsentanter. Mens delegering og involvering øger råderummet, handler tillidsbaseret ledelse samtidig om at opdyrke og befordre de kompetencer og ressourcer, der skal til for reelt at tage råderummet i anvendelse. Man kan sige, at **mægtiggørelse** handler om at bygge medarbejderne op og understøtte dem i at navigere kompetent i de udvidede rammer. Det kan handle om kompetenceudvikling, men også om at etablere tid eller ressourcer til nye løsninger. Et vigtigt fundament for at distribuere ledelse gennem øget råderum bliver samtidig en fælles forståelse af **rammer og retning**. Det kan handle om et fælles billede af kerneopgaven, en vision eller dialog om, hvor grænserne i den udvidede ramme er. Selvom rammer og retning typisk er udstukket af den formelle ledelse, er der også eksempler på, at formuleringen af dette sker horisontalt i en delt proces.

### *Relationelle dimensioner af tillidsbaseret ledelse*

Selvom tillidsbaseret ledelse altså som udgangspunkt handler om at øge råderum og distribuere ledelsesaktiviteter, er en helt central pointe, at det ikke handler om "blindt" at slippe tøjlerne. Tillid er dybt afhængig af konteksten og kræver en vurdering af den risiko og gevinst, der potentielt kan følge med et øget handlerum. Risikoen handler dels om, hvor alvorlige konsekvenser fejl kan have, hvor sandsynligt det er, at medarbejderen kan og vil løfte opgaven. Centralt er her, at **risikovurdering** måske nok sker indledende hos ledelsen, når beslutningen om at frigive råderummet tages, men også hos medarbejderen i beslutningen om at bruge råderummet. For



medarbejderen skal også acceptere den forøgede risiko, der følger med større tillid og personligt ansvar i det større råderum. Risikovurdering er altså en reciprok proces, som er helt afgørende for tillidsopbygningen i relationen imellem den formelle leder og medarbejderen. **Nærhed og tilgængelighed** i ledelsesrelationen får samtidigt betydning for tillidsopbygningen. For den formelle leder kan det at gøre sig tilgængelig være en måde at absorbere risiko på, fordi det gør det let og hurtigt at få uformel sparring, hvis der opstår tvivl eller behov for hjælp. Tilsvarende kan det at placere sig tæt på den faglige opgave gøre det lettere for lederen at opfange og reagere, hvis der opstår problemer eller behov for støtte. I den sammenhæng får øget **dialog** i ledelsesrelationen også en øget betydning, fordi løbende koordinering ligeledes reducerer risikoen ved det øgede råderum. Selvom den uformelle dialog betones som vigtig, peger flere også på værdien af at skabe mere formelle rammer for åben feedback og faglige dialoger. Sidst men ikke mindst bliver det afgørende at være forberedt på at opfange og **håndtere tillidsbrud**, dvs. at reagere når kompetencen eller intentionen i forhold til at løse opgaven ikke er på plads. Ligeså vigtigt det bliver at bestræbe sig på at reparere tillidsbrud og bestræbe sig på at bevare relationen, vil der også være situationer, hvor det ikke kan lade sig gøre. Selv der hvor tillidsrelationen ikke kan repareres og ender i en afskedigelse, vil en proces hvor der er gjort ihærdige forsøg på at bevare relationen, typisk bidrage til at legitimere beslutningen.

### *Personlige dimensioner af tillidsbaseret ledelse*

Selvom distribution af ledelsesprocesser er et helt centralt aspekt af tillidsbaseret ledelse, betyder det ikke, at den formelle leder forsvinder eller bliver mindre vigtig. Tværtimod bliver den formelle leders selvfremstilling afgørende for, i hvor høj grad medarbejderne tør acceptere invitationen til at indtage det øgede handlerum. Analysen peger på, at tillidsbaseret ledelse på det personlige plan handler om at fremstå konsistent, risikovillig og ydmyg. Den formelle leders ord og adfærd afkodes af medarbejderne, som blandt andet vil orientere sig imod, om der er sammenhæng mellem ord og adfærd, men også om der er **konsistens** i det, der siges og gøres over tid. Når lederen fremstår konsistent, bliver det lettere for medarbejderne at forudsige lederens adfærd, og det er derfor med til at absorbere den risiko, der er forbundet med det øgede råderum. Konsistens handler altså om, at man som leder gør sig nogenlunde retningsstabil og kan skabe en meningsfuld forklaring, hvis holdning eller adfærd ændres undervejs. Da det at afgive råderum altid vil være forbundet med risiko, bliver **risikovillighed** også en central del af lederens selvfremstilling. Det handler om at signalere robusthed, når der sker fejl og mod til at udfordre opad, der hvor rammen kan skubbes og forhandles. Samtidigt bliver det, som leder vigtigt at signalere en vis **ydmyghed**, fordi det bliver en måde at invitere andre ”op på scenen”. Ved at fremstå bevidst om egne fejl og mangler, nedtones den formelle magt, og der åbnes op for, at andre kan byde ind og folde deres faglighed ud. En ydmyg leder kan stadig indtage scenen, når der er brug for det, men i princippet er ambitionen så vidt muligt at understøtte selvledelse, der hvor det er muligt. Det betyder på den måde en mindre frembusende leder, som holder sig i baggrunden, så længe medarbejderne selv mestrer at lede sig selv.

## 9. Analyse: Barrierer for implementering

*I dette kapitel præsenteres analysen af barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse. Fokus er på de fem centrale typer af barrierer, som er fundet i det abduktive samspil imellem empiri og den eksisterende forskning indenfor implementering og stiafhængighed. Først analyseres strukturelle og ressourcemæssige barrierer i de tre cases, hvorefter fokus rettes mod kommunikative, kompetence- og motivationsmæssige barrierer samt habituelle barrierer. I analysen vil forskelle og ligheder i de tre cases blive fremhævet, ligesom de fælles mønstre fremhæves i en tværgående analyse.*

### 9.1. Strukturelle barrierer

En helt generel tendens på tværs af alle casene er, at de beslutningsprocesser som har ledet op til implementeringen, opleves som meget tidskrævende. Det opleves i høj grad som en konsekvens af de mange, omfattende beslutningsstrukturer, som er involveret i arbejdet med at forhandle og konkretisere tillidsindsatserne. Selvom der for så vidt er stor forståelse for, at ting tager tid i en stor organisation, er der mange steder en vis utålmodighed at spore i forhold til at se ambition omsat til handling i bureautiet.

I casen **”Frisættelse af institutionerne”** er en fælles oplevelse blandt deltagerne fra både Børne- og Ungeforvaltningen, Socialforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen, at processen med formelt at få anmodningen om frisættelse igennem beslutningssystemerne er tung og tidskrævende.

*Det er faren. At så længe man er dybt afhængig af skulle levere ind til nogle dybt rigide systemer, så bliver det ikke så meget anderledes (Interview 54: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at de eksisterende beslutningssystemer opleves som så tunge og tidskrævende, at det opleves som en barriere for at skabe forandring. Flere af de lokale ledere beretter også om den afvejning, det er, om man skal bruge kræfterne på at bede om tilladelse eller bare handle og så bede om tilgivelse, hvis noget går galt. Her fortæller en institutionsleder fra Børne- og Ungdomsforvaltningen om oplevelsen af forhandlingsprocessen:

*Hvor hver gang vi har bedt om fritagelse, er jeg endt med at tænke – hold da op, det var nemmere bare at gøre det. For mængden af møder der skal til for at lande i det, er ret stor, men det er jo vigtigt. Du kan ikke rykke sådan et lille bitte stykke, så er der nogen... det har rystet mig! (...) Forvaltningen skal også huske, at man ikke kan bruge halvdelen af en forsøgsperiode på at afklare om man kan frisættes. (...) Det der skal udvikles, bliver noget der skrumper ind i tid, fordi der skal undersøges tager så lang tid (Interview 55: Leder i Børne- og Ungeforvaltningen).*

De tidskrævende beslutningsprocesser bliver en særlig udfordring i denne case, fordi frisættelsesforsøgene (i udgangspunktet) er afgrænset til 2 år. Da processen med at få tilladelse til reelt at blive fritaget fra de ønskede krav foregår inden for denne periode, betyder det, at tiden til de formelle beslutningsprocesser går fra tiden i selve forsøgsperioden, hvilket er med til at forstærke barrieren. Senere i projektet vælger man dog at udvide tidsperioden til 3 år for netop at imødekomme denne problemstilling.

I frisættelsesforsøget er det især oplevelsen af **vertikale**, strukturelle barrierer som fylder, selvom der også findes enkelte eksempler på **horisontale**, strukturelle barrierer. En af deltagerne fra frisættelsesforsøget fortæller f.eks. om et forsøg på at samarbejde med en nærliggende daginstitution, som var villig til at dele nogle af de administrative opgaver. Begge parter kan se både det ressourcemæssige og faglige potentiale i samarbejdet, men da ideen forsøges præsenteret for forvaltningen, løber den ud i sandet:

*Det havde været "piece of cake" og givet rigtig god mening. Men DET kunne ikke lade sig gøre. Det kunne jo være frisættelse. At man kunne få lov til at tænke lidt kreativt. Men der oplever vi en træghed. De arbejder så forskelligt på tværs af forvaltningerne. Så er det ikke de samme systemer, der arbejder med (Interview54: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at arbejdsgangene og den systemmæssige understøttelse er så forskellige på tværs af forvaltningerne, at det vanskeliggør samarbejdet omkring sådanne beslutninger. Dét at koordinere horisontale beslutninger om samarbejde opleves derfor trægt.

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningens projekt "**Ny styringsmodel på træningsområdet**", italesættes langstrakte beslutningsprocesser også som en udfordring. Implementeringen er planlagt i tre forskudte spor, som først fokuserer på styring, herefter ledelse og medarbejdere. Selvom mange også roser klarheden i implementeringsplanen, betyder de lange beslutningsprocesser i styringssporet og ledelsessporet, at medarbejderne oplever at have ventet lang tid på at komme i gang. På det empiriske nedslagspunkt har der derfor været talt rigtigt meget om tillid, uden at medarbejderne endnu har oplevet ændringer, som de kan mærke i deres hverdag.

*Hvis ikke der sker noget, så tænker man – nå, det er bare endnu en af de ideer, de har fået politisk. Man tager det ikke seriøst. Jeg tror ikke, man tænker så meget over. Forholder sig ikke til det. Det har ikke noget med os at gøre (Interview 39: Fysioterapeut fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet peger på den udfordring, at der fra medarbejderside måske nok er en vis tålmodighed i forhold til at se tillidsambitionen omsat, men at tålmodigheden også har en grænse. For offentlige medarbejdere skorter det ikke på nye administrative og politiske idéstrømme, så før der i et eller andet omfang er set handling, kan det synes som god fornuft at overveje, hvor aktivt man skal forholde sig til nye initiativer.

I casen understreger de fleste respondenter dog, at de kan se potentialet i den nye styringsmodel, og at de på trods af en vis tøven er positive i forhold til den måde, de involveres på lokalt. Væsentligt for det fortsatte engagement er dog, at resultaterne i form af mærkbare ændringer i hverdagen viser sig inden for en overskuelig tidshorisont. Ligesom i "Frisættelse af institutionerne" er hovedvægten i denne case på oplevelsen af vertikale barrierer.

I Socialforvaltningens "**Dokumentationsspor**" betones strukturelle barrierer i særdeleshed som en udfordring, der begynder at tære på tålmodigheden:

*Nu må det også gerne begynde at materialisere sig efterhånden, for vi har talt om det her i så lang tid i så mange sammenhænge, fandeme så man er ved at være træt af at snakke om det! Så det er også noget med at blive ved med at holde gejsten (Interview 50: Leder i Socialforvaltningen).*

Flere lufter ligesom lederen her bekymringer for, om tillidsdagsordenen risikerer at ”sande til” i de lange, tidskrævende beslutningsprocesser. Fra den politiske beslutning til en implementering der kan mærkes, er der en lang og knudret vej, som på den ene side er et vilkår i den dybe organisation, men som samtidig opleves som en strukturel barriere. Her er der altså tale om de barrierer, der kan opstå, når mængden af beslutningspunkter i organisationen bremser hastigheden i implementeringen på en sådan måde, at tilliden til om man overhovedet kan skabe resultater, kan komme i fare.

*Når vi endelig har fået besluttet noget, så tager det 100 år, før det kommer ud i organisationen. Selv sådan nogle enkle ændringer. Og folk bliver ved med at sige: Der sker jo ikke noget! Hvis ikke der kommer et resultat, så kan de ikke have tillid til noget som helst. Og det kan man jo godt forstå, men det er også svært at prøve at fortælle dem, at det ER på vej (Interview 52: Konsulent i Socialforvaltningen).*

Mange peger på at indsatsen kommer til at tage mange år at omsætte, fordi springet fra ord til handling involverer mange omfattende beslutningsprocesser i organisationen. På den måde vil der være en lang og tidskrævende beslutningsproces, hvor lokale ledere og medarbejderne kan blive udfordret på deres tålmodighed.

Teoretisk falder det fint sammen med både Luhmanns og Thygesens betoning af tidens vigtighed i tillidsopbygning. Tid er en nødvendighed, som tillidsgiveren må gennemstå, indtil det kan afgøres om den viste tillid var risikoen værd. Thygesen understreger, at ventetiden i sig selv er central for, at det gensidige tillidsbånd kan opbygges (Thygesen et al., 2008, p. 98). Når utålmodigheden melder sig, og der efterspørges resultater, kan det altså ses som en begyndende mistanke om, at den anden ikke kan eller vil returnere tilliden (Thygesen et al., 2008, p. 101).

I modsætning til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, som har tre store, ensartede serviceområder, er der i Socialforvaltningen langt flere forskellige opgavetyper og ydelsesvarianter. Det betyder også, at der ikke på samme måde kan laves få, store og meget synlige ændringer i styringen. Det betones som en særlig udfordring her, fordi beslutningerne kompliceres af at skulle forhandles og omsættes i flere og mere forskelligartede systemer.

En anden udfordring som er særlig for Socialforvaltningen i forhold til de to øvrige cases, er mængden af lovmæssige bindinger, som i høj grad opleves som rammesættende for arbejdet med tillid. Socialforvaltningen er derfor også underlagt flere lovmæssige bindinger oppefra end hovedparten af de øvrige forvaltninger. Enkelte respondenter nævner udfordringsretten som mulighed, men selv de ganske få som har forsøgt at bruge den, har ikke positive erfaringer:

*Når vi kommunikerer med et ministerium, er de da skide-ligeglade. Vi udfylder et langt skema og får et blankt afslag (Interview 48: Konsulent fra Socialforvaltningen).*

Citatet kan ses som et eksempel på, hvordan vetopunkter over den kommunale organisation kan skabe vertikale, strukturelle barrierer i processen med at skabe et større handlerum. Det er altså ikke kun interne, vertikale beslutningsstrukturer, som opleves som en barriere for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Selvom dette tema primært fylder i Socialforvaltningen, illustrerer det den centrale pointe, at handlerummet påvirkes og afgrænses på flere niveauer, og at mulighederne for at ændre på lovmæssige bindinger vil være dybt afhængig af forhandlingerne med det nationale niveau.

Samlet set får de **vertikale** strukturer især betydning i implementeringen af tillidsbaseret styring, fordi der er lagt op til en høj grad af involvering og lokal oversættelse. Det giver på den ene side meget god mening og kan i særdeleshed skabe en potentiel barriere i de dele af organisationen, hvor hierarkiet er meget dybt og mængden af beslutningspunkter er mange. Selvom det i særdeleshed er de vertikale barrierer, som betones i casen, peges der også på **horisontale** koordineringsudfordringer som en potentiel barriere. Det er især der, hvor implementeringen kræver koordination på tværs af enheder eller forvaltninger.

*Nogen gange mangler der er helhedsbillede. For i princippet arbejder man for det samme, men nogen gange føles det ikke sådan. (...) Det er jo også bureaukrati i forhold til de øvrige kontorer. Der er en udfordring, når vi lige skal have et andet kontor ind over, og så går de ellers i clinch med hinanden og kan ikke blive enige (Interview 47: Konsulent i Socialforvaltningen).*

De horisontale, strukturelle barrierer handler altså i nogle tilfælde om at finde enighed og fælles fodslag i forhold til løsninger og deres implementering. I andre tilfælde er der ikke tilstrækkeligt kendskab til hinandens arbejdsområder til, at man identificerer hinanden som relevante aktører i løsningen. En konsulent fortæller:

*Men det viser jo noget om, hvad der sker, når det dér bureaukratiske maskineri sætter i gang. F.eks. har vi en beslutning om, at man ikke længere skulle lave pædagogiske handleplaner 3-4 gange om året men 1 gang om året. Helt enkle ændring i kadence i, hvor tit man skulle gøre noget. Og vi kommunikerede det glad ud. Og det tror jeg sådan set også det kontor, der havde ansvaret gjorde. (...) Men så viser det sig, at der ikke er nogen, der kan begynde at gøre det i praksis, fordi de ikke har nogen vejledning. De arbejder efter sådan nogle vejledninger, som er lavet her centralt fra. Og før de vejledninger er lavet om, kan de ikke lave det om. For det de får tilsyn og akkreditering efter, det er vejledningerne. Så nu er der gået 3 måneder, og de regner med, at der kommer til at gå 3 måneder mere før vejledningen er lavet om (Interview 42: Konsulent i Socialforvaltningen).*

I dette tilfælde viser en forholdsvis enkel beslutning om at reducere antallet af afrapporteringer sig at være mere kompliceret at ændre i praksis end forventet. Én del af forvaltningen er involveret i beslutningsprocessen om at reducere frekvensen i udarbejdelsen af pædagogiske handleplaner, mens en anden del af forvaltningen viser sig at være helt afgørende for, at beslutningen kan føres ud i livet. Det kan tolkes som et eksempel på den strukturelle barriere, der opstår, når mængden af horisontale bindinger kræver handling flere steder i organisationen. I dette tilfælde sker der også det, at den binding som forsinker implementeringen først opdages senere i forløbet. Det illustrerer,

at implementeringshastigheden også kan bremses af et manglende overblik over, hvilke aktører og bindinger der i praksis skal tages højde for i løsningen.

### *Opsummering: Strukturelle barrierer*

Samlet set peges der i alle tre cases på, at lange beslutningsprocesser ned igennem det formelle hierarki udfordrer kravet om at se tillidsambitionen omsat til handling. Det handler især om de **vertikale** beslutningsprocesser, som betyder, at aktører på mange niveauer i organisationen skal involveres i forløbet. Det udfordres ikke mindre af, at konkretiseringen af initiativer ofte betyder tidskrævende (men nødvendig) involvering af aktører.

Her kan der teoretisk trækkes en parallel til top-down-forskningens fokus på betydningen af veto-punkter i implementeringen (Nielsen & Winter, 2008, pp. 77–78). Særligt i en dyb organisation som Københavns Kommune, hvor organisationen har både stor dybde og bredde får veto-punkterne betydning, fordi risikoen for, at det besluttede mål eroderes, stiger i takt med mængden af vetopunkter. Det gør sig i særlig grad gældende i Socialforvaltningen, hvor man også oplever at være underlagt flere lovgivningsmæssige krav, som involverer forhandlinger og flere potentielle vetopunkter i beslutningsprocesserne fra nationalt plan.

Selvom især de vertikale beslutningsprocesser fylder som strukturelle barrierer, belyses også **horisontale** barrierer som centrale i forhold til, hvor smidigt beslutninger om tillidsbaseret styring kan omsættes til konkret handling. Det gælder i et vist omfang i ”Frisættelse af institutionerne” og i særdeleshed i ”Dokumentationssporet” i Socialforvaltningen, som er udfordret på en større opgave- og styringsmæssig bredde, der stiller større krav om koordinering på tværs i organisationen.

Samlet set kan det konkluderes, at strukturelle barrierer optræder i alle tre cases med vægten på vertikale barrierer, selvom der også er eksempler på horisontale barrierer i både ”Frisættelse af institutionerne” og ”Dokumentationssporet”. Selvom de strukturelle barrierer fylder i alle cases, er de særligt dominerende i Socialforvaltningen, hvor beslutningsprocesserne udfordres af både et særligt dybt hierarki og en opgaveløsning, som er underlagt en høj grad af national lovgivning.

## **9.2. Ressourcemæssige barrierer**

Ligesom implementering af tillidsbaseret styring og ledelse kan udfordres af struktur, peger respondenter på tværs af casene også på, at de ressourcemæssige rammer har betydning for implementeringen. Det handler dels om ressourcer til selve implementeringen, men også om de ressourcemæssige forventninger til effektiviseringer, som i nogle tilfælde følger med den øgede tillid.

I ”**Frisættelse af institutionerne**” understreger samtlige interviewede ledere, at det har krævet rigtig mange ressourcer at deltage. Der er her tale om frontløbere, som ønsker frisættelse fra regler, der skal godkendes af forvaltning og i nogle tilfælde også borgerrepræsentationen. Det har ifølge lederne krævet uventet mange ressourcer af dem:

*Der var én, der spurgte mig for nylig, om jeg ville have meldt mig til det her, hvis jeg vidste hvad det krævede. Og der er svaret et klokkeklart nej. For jeg ville ikke udsætte mig for denne her*

*proces. (...) Men jeg kan godt se de gode intentioner (Interview 55: Leder Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Citatet illustrerer en oplevelse af, at deltagelse i forsøget har involveret ganske mange ressourcer på forhandlinger og møder. Flere giver også udtryk for, at indsatsen ikke altid har stået mål med det udbytte, man lokalt har fået ud af det. Til gengæld har mange blik for, at den autonomi de forhandler på plads, kan bidrage til større og mere principielle skridt mod mere autonomi bredt i kommunen. Der er dog en hårfin balance i forhold til hvor mange kræfter man lokalt kan og vil lægge i ”kampen” for resultater, som ikke nødvendigvis står helt mål med egen gevinst på den korte bane. Det bemærkes også i forvaltningen, som også peger på betydningen af ressourcer til implementering:

*Selvom de tørster rigtig meget efter at lave lokale udviklingsprojekter, så har de ikke nødvendigvis ressourcerne, kræfterne eller kompetencerne til at få dem sat i gang og få dem sat i system. Så det er en barriere, tænker jeg (Interview 59: Konsulent i Socialforvaltningen50).*

Lederen her sætter ord på det centrale dilemma, at dét at implementere tillidsbaseret styring og tillid måske nok forventes at skabe resultater på den lange bane, men samtidig kræver investering på den korte bane.

I ”**Dokumentationssporet**” i Socialforvaltningen opleves manglende ressourcer til implementering også som en udfordring, der kan skabe barrierer i processen. En leder fortæller:

*Der er en markant udfordring, at vi hele tiden skal producere kolossalt. (...) Vores økonomiske ramme gør, at vi skal være meget højt arbejdende og meget højtydende hele tiden. (...) Så jeg vil sige, at en barriere er også at skabe tid og rum til implementering og refleksion (...). Problemet er, at hvis ikke der er ressourcer med, så bliver det virkelig en udfordring, fordi vores opgaver som lokale ledere bliver ikke mindre. Tværtimod (Interview 50: Leder i Socialforvaltningen).*

Ligesom i frisættelsesforsøget sættes der her ord på den udfordring, det er at finde tiden til at etablere nye måder at arbejde på i en hverdag, som er præget af en travl drift. Også i Socialforvaltningen opleves dét at implementere tillidsbaseret styring og ledelse i sig selv som en proces, som kræver, at de involverede mobiliserer ganske mange kræfter.

Oplevelsen af manglende ressourcer til implementering fylder også i ”**Ny styringsmodel på træningsområdet**”, hvor både ledere og medarbejdere understreger, at det kræver tid og kræfter at ændre måden, der arbejdes på. En MED-repræsentant fortæller:

*Sideløbende kører driften jo, og det er svært som medarbejdere at trække tid ud og engagere sig. Det skal jo give mening. (...) Men man kommer et minut før mødet og lige bagefter har man sine patienter. Altså, vi har jo brug for tid til at drøfte det... Hvornår er der tid til refleksionen og det at finde sig selv i det (Interview 41: MED-repræsentant i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet illustrerer ligesom i de to øvrige cases, at opretholdelsen af en krævende drift ikke efterlader mange ressourcer til den dialog og de refleksioner, det kræver at implementere tillidsbaseret styring

og ledelse. Det gælder især de steder, hvor driften er præget af kalendere, som er bookede med borgermøder.

Her kan trækkes en teoretisk parallel til Nielsen og Winter, som dog stiller spørgsmålstegn ved, om der er en lineær sammenhæng imellem afsatte midler og implementeringens succes (Nielsen & Winter, 2008, p. 57). Ressourcer er altså ikke nødvendigvis en garanti for en succesfuld implementering. Omvendt peger Winter også på, at *oplevelsen* af om der er tilstrækkelige ressourcer til at implementere, har betydning for processens succes. På den baggrund kan der argumenteres for, at de mange bekymringer omkring manglende ressourcer til implementering i sig selv kan udvikle sig til barriere for implementeringen.

I ”*Ny styringsmodel på træningsområdet*” optræder også en anden variant af ressourcemæssige barrierer, som retter sig mod kravet om at løfte besparelser samtidig med implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. For nogle medarbejdere er det svært at se, hvordan disse forventninger kan løftes i praksis:

*Da direktøren fremlagde tillidsreformen, har hun jo heller ikke sagt, at serviceniveauet skulle blive dårligere. Hun har jo faktisk sagt, at det ville blive endnu bedre. Så hun har jo lagt bommen alt for højt i forhold til det, der kan lade sig gøre. Vi skal reelt gøre det bedre for færre ressourcer (Interview 41: Fysioterapeut fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Barrieren opstår altså, når medarbejderne oplever det som svært eller umuligt at leve op til ledelsens forventninger om ressourcemæssige besparelser. Selvom man altså i princippet vil det samme, oplever medarbejderne altså, at overliggeren rent ressourcemæssigt er sat for højt. Selvom der i ”Dokumentationssporet” i Socialforvaltningen og i ”Frisættelsesforsøget” også italesættes forventninger om, at mere tillid på sigt vil kunne frigive ressourcer, er der dog ikke opsat specifikke forventninger til, hvornår gevinsterne forventes indfriet. I ”Ny styringsmodel på træningsområdet” er der til gengæld en klar ambition om, at den nye styringsmodel forventes at skabe bedre service for færre ressourcer. Netop i denne case er der da også meget mere fokus på de ressourcemæssige rammer og de krav, der stilles i den nye styringsmodel. Selvom medarbejdere generelt ser positive muligheder i den nye styringsmodel, er et gennemgående træk også en vis bekymring i forhold til, om det er muligt at leve op til de høje forventninger, som ledelsen har. En risiko som særligt fylder hos medarbejderne på træningsområdet, er, at den nye styringsmodel indebærer et rammebudget, som godt nok giver større frihed inden for rammen, men som samtidig opleves som mere risikobetonet blandt ledere og medarbejdere. Det skaber en vis bekymring hos de ansatte:

*Og så kan der også komme en udfordring med det økonomiske. Det er da en kæmpe udfordring, hvis man er i den kedelige situation, at man skal afskedige nogen, fordi budgettet ikke hænger sammen med, hvor travlt vi har. Fordi de, der har været oplevelsen nogle steder, er, at vi har ligeså travlt, men borgergruppen er ikke stationær. Og hvis det rammebudget ikke tager højde for det – og det gør det ikke. Så kan det godt få nogle kedelige konsekvenser (Interview 37: Ergoterapeut fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen)*



Citatet illustrerer en bekymring, som enkelte medarbejdere og ledere lufter i forhold til budgetmodellens indvirkning på jobsikkerheden i personalegruppen. Flere giver udtryk for, at hvis man skal bekymre sig om sikkerhed i egen ansættelse samtidig med implementering af tillidsbaseret styring, så lægger det pres på tilliden til overordnede.

Grundlæggende kan det tolkes som en usikkerhed på, om man er i stand til at leve op til ledelsens forventninger og overvejelser om, hvorvidt den tilbudte tillid har for høj en pris. Teoretisk kan dette ses som et eksempel på, at beslutningen om øget tillid ikke kun tages på ledelsessiden, men i ligeså høj grad er i spil på modtagerens side. Prisen for tillid kan også opleves som for høj. Hvis risikoen ved at acceptere den øgede autonomi synes for stor, kan det altså potentielt blive en barriere for tillidsopbygningen (Luhmann, 1999, p. 88; Thyssen, 2005, p. 265).

Særligt for casen i Sundhedsforvaltningen er også en større viden og ansvar for den fælles økonomiske ramme og en øget bevidsthed om det, flere refererer til som ”det store fællesskab”. I nogle tilfælde vil den øgede økonomiske bevidsthed skabe et behov for prioritering, som for medarbejdere kan opleves som et pres på deres fagligheden:

*Der er fordele og ulemper. Hvis man får det meget pindet ud, får man jo forståelse for det. Og det er det gode ved det. Men hvis man er meget opmærksom på det som menig terapeut hele tiden – altså, løber det nu rundt? Nej, jeg må hellere stoppe den her borger. Det skal jo være en faglig vurdering og ikke økonomisk vurdering vi laver som terapeuter (Interview 39: Tillidsrepræsentant i Sundheds – og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at medarbejderen oplever, at hun tidligere primært har skullet være ambassadør for den fagligt rigtige beslutning i mødet med den konkrete borger. Den potentielle barriere opstår altså, når medarbejderen skal tage det økonomiske ansvar på sig, som følger med den øgede autonomi. Nu skal hun også være ambassadør for den samlede ressourcefordeling i afdelingen, hvilket i nogle tilfælde kan lægge pres på hendes fagprofessionalitet. Det gælder ikke mindst, når de økonomiske krav står overfor faglige standarder for, hvad den gode løsning skal indeholde. Det kan f.eks. være standarder for, hvordan en knæoperation skal genoptrænes, for at få fuld funktionsdygtighed igen.

*”Der bliver også en konflikt rent fagligt.(...) Det bliver sådan et stort krydspres fordi principielt kunne de gå her til de slet ikke havde ondt mere, men sådan fungerer det ikke fordi det også skal være effektivt. Så jeg synes det er en kæmpe udfordring, der hvor man har noget faglig stolthed. ” (Interview 41: Medarbejder i sundhedsforvaltningen)*

Medarbejderen her sætter ord på to dimensioner i det faglige dilemma: Det ene handler om bekymringen for, om det øgede fokus på den overordnede økonomi kan reducere fagligheden i den løsning, der kan tilbydes. Den anden dimension handler om den mere personlige motivation, der er knyttet til at være faglig stolt af en løsning. Hvor den økonomiske regulering tidligere er kommet udefra, kræver tillidsbaseret ledelse altså en ny form for økonomisk selvregulering, som i højere grad varetages af medarbejderen selv. For medarbejderne kan det i nogle tilfælde opleves som en barriere i arbejdet med tillidsbaseret styring, hvis fagligheden opleves at få for trange kår.

Tillidsbaseret styring og ledelse bliver en vanskelig disciplin, når medarbejderne i langt højere grad selv står på mål for svære økonomiske prioriteringer og valg, som tidligere har været besluttet af andre. Når de økonomiske krav klemmer fagligheden ”for meget”, kan det altså skabe barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring, fordi medarbejdernes intrinsiske motivation kan dale, hvis muligheden for at levere høj faglighed opleves som forringet (Andersen & Pedersen, 2014; Lipsky, 2010; Weibel & Six, 2013a).

En anden potentiel barriere ved det øgede økonomiske ansvar, er risikoen for at skabe en social skævvridning i opgaveløsningen. En medarbejder lufter sin bekymring:

*Noget andet er de komplekse sager. Hvad med dem som er enlig mor til 4 børn eller har en eller anden diagnose. Vi kan hurtigt blive elitære og i virkeligheden få flest resultater ved at fokusere på dem, der har bedst ressourcer til at arbejde sammen med os. Og de andre ender man hurtigt med at sende tilbage til ingenting eller til egen læge (Interview 41: MED-repræsentant i Sundheds – og Omsorgsforvaltningen).*

Det faglige dilemma bliver her, om den øgede økonomiske bevidsthed kan skabe tendenser til at investere ressourcerne dér, hvor man som medarbejder lettest kan skabe resultater. Dette kan ses som et eksempel på én af de afværgemekanismer, Lipsky beskriver som ”succes-creaming”. Her løser medarbejderen krydspresset ved at rationere ydelsen til de borgere, hvor det er lettest at skabe succes, hvilket potentielt kan skabe en skævvridende forskelsbehandling (Nielsen i Andersen, L. & Pedersen, 2014, pp. 340–341). Der er dog som tidligere nævnt forskellige oplevelser af dette. Flere medarbejdere giver også udtryk for, at det øgede råderum faktisk gør det muligt at fordele ressourcerne sådan, at de ressourcestærke får mindre, og dem der har større behov kan støttes bedre. Ikke desto mindre peger nogle medarbejdere altså på, at det øgede fokus på den samlede økonomi kan lægge pres på fagligheden i de sager, der er ressourcekrævende at løfte.

#### **Opsummering: Ressourcemæssige barrierer**

Samlet set kan det konkluderes, at dét at mobilisere de nødvendige ressourcer til at implementere nye styrings- og ledelsesformer i sig selv kan blive en barriere for implementeringen i en travl hverdag. Det gælder i særdeleshed på de områder, hvor opgaverne er præget af mange planlagte borger- eller brugermøder. Det kræver altså en vis investering af ressourcer at etablere nye arbejdsformer, som i alle tre cases opleves som udfordrende at mobilisere i en travl hverdag. Teoretisk er det dog væsentligt at understrege, at det ikke nødvendigvis er manglende ressourcer der *i sig selv* udgør en barriere, men det at de *opleves* som en barriere (Nielsen & Winter, 2008, p. 57).

Særligt for casen ”Ny styringsmodel på træningsområdet” er, at italesættelsen af samtidig forbedring af kvalitet og færre ressourcer opleves som et ekstra pres for medarbejderne. I denne case betyder den nye styringsmodel en højere grad af indflydelse på, men også ansvar for den samlede økonomi, hvilket i nogle tilfælde skaber oplevelsen af et fagligt krydspres. I forlængelse heraf luftes også bekymringen for, om det økonomiske pres kan føre til underminering af medarbejdernes intrinsiske motivation eller skabe skævvridende forskelsbehandling (Nielsen, 2011).

### 9.3. Kompetence- og motivationsmæssige barrierer

Som det også blev tydeligt i sidste afsnit, åbner tillidsbaseret styring for nye muligheder, men stiller også store krav til både medarbejdere og ledere.

For deltagerne i *”Frisættelse af institutionerne”* italesættes manglende kompetence eller motivation som en barriere på flere niveauer. I forvaltningerne peges der især på, at kompetencen blandt de lokale ledere til at afgrænse og formulere deres projekter ikke i tilstrækkelig grad er til stede.

*Der hvor man får nogle udfordringer, det er overhovedet at få dem op i abstraktionsniveau (Interview 57: Konsulent i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

For medarbejderne i forvaltningen har der derfor været en særlig opgave i at understøtte og koordinere de mange frisættelsesforsøg i formuleringen af projekter. For forvaltningen bliver det dermed en udfordring at agere bindeled imellem det centrale projekt og det lokale niveau. Omvendt peger institutionslederne på, at forvaltningernes kompetence til at facilitere og understøtte deres ønsker i projektet til tider har været mangelfuld. Det der betones, er især manglende evne til at lytte og aktivt forsøge at understøtte de løsninger, som man lokalt ytrer ønske om. Både i Børne- og Ungdomsforvaltningen samt i Socialforvaltningen betones, at det primært er et spørgsmål om at navigere i en ny rolle, men i Kultur- og Fritidsforvaltningen stilles der mere grundlæggende spørgsmålstejn ved forvaltningens motivation.

*Men vi er nødt til at sige, at der ligger et DJØF-lag eller to, inden vi når til det politiske. Og de ønsker grundlæggende så meget central styring som mulig, selvom man kalder det for tillidsbaseret styring (Interview 54: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Denne leder åbner altså op for en mere grundlæggende tvivl i forhold til, om forvaltningen egentlig er interesseret i at åbne op for råderummet lokalt. Denne kritik er tydeligst i Kultur- og fritidsforvaltningen og luftes kun i mindre grad i de øvrige forvaltninger.

Fælles for fagforvaltningerne er også en oplevelse af, at Økonomiforvaltningen som tovholder for projektet nok har viljen, men ikke den nødvendige kompetence til at understøtte den videndeling og fælles proces, som de havde forventet lå i projektet. Det betyder i praksis, at de lokale ledere kobler sig af de fælles møder, fordi de oplever, at der bliver meget envejskommunikation fra konsulenter, som ikke formår at inddrage deltagerne og understøtte den fælles læring i projektet.

I projektet *”Dokumentationssporet”* i Socialforvaltningen italesættes manglende kompetencer også som en barriere. For konsulenterne centralt italesættes det, at ikke bare ressourcer, men også de nødvendige kompetencer, er afgørende for implementeringen. En konsulent fortæller:

*Derfor bliver det lidt, selvom de tørster rigtig meget efter at lave lokale udviklingsprojekter, så har de ikke nødvendigvis (...) kompetencerne til at få dem sat i gang og få dem sat i system, så det er en barrier, tænker jeg (Interview 59: Konsulent i Socialforvaltningen).*

Ligesom i frisættelsesforsøget er oplevelsen fra forvaltningens side, at det især er projektkompetencer, som mangler lokalt. Projektkompetencerne bliver centrale, fordi de bliver afgørende for, hvor godt man lykkes med at ”sælge” sit projekt ind opadtil i systemet. Samtidig beskrives det også som en udfordring, at man lokalt italesætter en såkaldt ”dokumentationsbyrde”, men at der ikke er tilstrækkelig kompetence til at konkretisere og forklare, hvad der ligger i begrebet. I Socialforvaltningen italesættes også ændrede kompetencebehov for medarbejderne i forvaltningen. Hvor medarbejderne tidligere primært har trukket på deres fagekspertise til at udarbejde løsninger, fremhæves i casen et ændret behov for at gøre sig nysgerrig på de lokale behov og understøtte samskabelse af løsningerne.

*Når man snakker med folk i forvaltningen, så siger de jo, at de inddrager rigtig meget. Og det oplever de virkelig også, at de gør. De synes jo, at de snakker meget med det decentrale niveau, men det er meget sådan inddragelse i en traditionel forstand. Altså nærmest høringsagtigt. Og jeg tænker, at det er noget af det, der skal arbejdes rigtig meget med. Der er brug for mere samskabelse end inddragelse. Og at flytte nogle kompetencer og noget ansvar længere ud (Interview 48: konsulent i Socialforvaltningen).*

I casen understreges det, at denne nye kompetence i forvaltningen er under udvikling, og at det er en vigtig forudsætning for implementeringen.

I projektet ”*Ny styringsmodel på træningsområdet*”, italesættes kompetencer og motivation også som centralt i implementeringen af en ny styringsmodel. Både blandt forvaltning, ledere og medarbejdere er der fokus på, at implementeringen er dybt afhængig af, at der lokalt er de nødvendige kompetencer til stede i organisationen. En medarbejder beskriver:

*Nogen gange kommer man jo også til at træffe nogle beslutninger, som borgerne ikke synes er fantastiske, og det skal man jo også kunne. Der kan man ikke læne sig op af, at nu har vi haft de her 8 gange, og derfor slutter vi. Nu skal jeg gå ind og sige, hvorfor vi slutter nu. Det bliver meget JEG vurderer at... Det er jo ikke alle, der kan det eller har lyst til at have den rolle (Interview 39: Fysioterapeut i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet beskriver, hvordan manglende kompetence eller vilje til at indtage det øgede råderum kan blive en barriere i implementeringen. Det understøttes af andre ledere, som understreger, at medarbejdernes forudsætninger for og lyst til at indtage det øgede råderum varierer meget.

*Man skal sørge for at have nogle medarbejdere, som magter det her, og hvis ikke de gør det, klæder man dem på til det. Og ellers skal de være et andet sted. For det er ret krævende. (...) Så det at sikre at organisationen passer til, at man arbejder på den måde (Interview 36: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen)*

Lederen italesætter her den barriere, at den stærke fag-faglige kompetence det kræver at navigere med øget autonomi, ikke altid er til stede. I forlængelse heraf peges altså også på en vigtig ledelsesopgave i at sikre, at den nødvendige kompetence styrkes eller opdyrkes i organisationen. Selvom lederen her understreger, at man skal strække sig langt for at tilpasse råderummet og gøre meget for at bygge medarbejderne op til at kunne løfte opgaven, så understreges det også, at nogle

medarbejdere ikke kan eller vil udvikle sig tilstrækkeligt, og man så må tage afsked. For hvis ikke organisationen skiller sig af med medarbejdere og ledere, som vitterligt ikke har vist sig i stand til at løfte det ansvar, der følger med øget autonomi, vil det potentielt kunne underminere den generelle tillid i organisationen. Her ses en parallel til analysen af tillidsbaseret ledelse, som netop betoner vigtigheden i håndtering af tillidsbrud (Lewicki & Wiethoff, 2000; Luhmann, 1999; Six, 2003b).

### *Opsummering: Kompetence- og motivationsmæssige barrierer*

På tværs af de tre cases italesættes kompetence og motivation som centrale størrelser, der skaber barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse, hvis ikke de i tilstrækkelig grad er til stede i organisationen.

I alle tre cases italesættes forvaltningens evne til at skabe respektfuld dialog og samskabelse med det lokale niveau som afgørende for implementeringen. Især i ”Frisættelsesforsøget” opleves manglende kompetence og i nogle tilfælde også motivation fra forvaltningens side som en barriere for processen, mens den kritiske tone er knap så skarp i ”Dokumentationssporet” i Socialforvaltningen og ”Ny styringsmodel” i Sundheds- og omsorgsforvaltningen. Her berettes der i højere grad om tegn på, at den nødvendige kompetence og motivation er ved at udvikle sig i forvaltningen.

Også de lokale lederes kompetence er i fokus i de tre cases. I både ”Frisættelsesforsøget” og i ”Dokumentationssporet” peges der på manglede projektkompetence og evne til at konkretisere behov og ønskede løsninger på en måde, så det kan omsættes centralt. Fælles for ”Dokumentationssporet” og ”Ny styringsmodel på træningsområdet” er også, at lederes kompetence og villighed til at ”slippe detaljen” ses som afgørende for implementeringens succes. Dette understøttes teoretisk af bl.a. Sabatier & Mazmanian samt Yang, som netop peger på ledelsens evne og vilje til at understøtte implementeringen (Sabatier & Mazmanian, 1980; Yang et al., 2009).

I casen ”Ny styringsmodel på træningsområdet”, hvor medarbejderne udgør en central aktørgruppe, understreges det også, at kompetence og motivation blandt medarbejderne er afgørende for, hvor langt man kan udvide det lokale råderum. Det bliver i den forbindelse væsentligt at tilpasse råderummet til den enkelte medarbejders evner og lyst til at udfylde de friere rammer. Hvis tillidsbaseret styring og ledelse implementeres uden blik for det lokale kompetence- og motivationsmæssige grundlag, kan der altså opstå barrierer i processen. Teoretisk er dette i tråd med bl.a. Andersen og Pedersen, som i deres forskning peger på betydningen af medarbejdernes evne og vilje til at leve op til implementeringen (Andersen & Pedersen, 2012; May & Winter, 2009; Nielsen & Winter, 2008).

Samlet set illustrerer de tre cases med lidt forskelligt fokus, at manglende kompetence eller motivation blandt en række aktører, kan blive barrierer for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. I analysen af rolleforandringer i kapitel 10 vil kompetencebehov blandt de involverede aktører også blive uddybet yderligere.

## 9.4. Kommunikative barrierer

En helt central udfordring på tværs af de indlejrede cases er de forskellige forståelser og forventninger til tillid, som italesættes blandt alle aktører. Dilemmaet handler bl.a. om den rummelighed, der ligger i tillidsbegrebet, og om de forskellige forventninger til, hvor ”meget” tillid der skal og bør vises i organisationen.

I ”*Frisættelse af institutionerne*” handler én kommunikativ barriere om oplevelsen af manglende kommunikation om projektet. Flere af deltagerne oplever, at det tager lang tid før informationerne kommer fra toppen og ud til institutionerne, hvilket til tider skaber en forundring over, hvad det er ”vi ikke må høre herude?”. Aktører på alle niveauer beskriver også, at projektets meget løse rammer på den ene side har gjort det muligt at få stort set alle initiativer med, men at det på den anden side også har betydet væsentlige udfordringer i forventningsafstemningen af, hvilke ønsker det lokale niveau reelt kan mødes i. Denne forventningsafstemning har også været udfordret af det, flere aktører kalder ”forskellige sprog” i organisationen:

*Men det er meget dialogen, der har været svær. Også forskellen på sproget i den pædagogiske verden og den akademiske verden (Interview 58: Konsulent i Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Citatet illustrerer en oplevelse af, at det både for forvaltning og institutionsniveau kan være vanskeligt at oversætte de særlige fagsprog, som knytter sig til de respektive fagfagligheder. En anden kommunikativ udfordring som fremhæves i dette projekt, er, at tillid som begreb tillægges mange forskellige håb og forventninger blandt aktørerne i organisationen. Mange peger på, at netop den store betydningsbredde er tillidsbegrebets største force, fordi det gør det let at skabe tilslutning fra mange sider. Det skaber dog samtidig en potentiel barriere, fordi forventningerne til hvor meget autonomien kan og bør øges i arbejdet med tillid, kan variere markant. Selvom alle parter peger på ambitionen om at øge det lokale handlerum, så er der til tider meget forskellige billeder af, hvor overlæggen ligger henne i forhold til den ambition. Hvis medarbejderne forstår tillidsreformen som en total frisættelse, og lederen mener, at en tillidsreform er fritagelse for en mindre del af dokumentationen, kan der hurtigt blive lagt i kakkellovnen til bristede forventninger. En af deltagerne sætter ord på de forskellige forventninger til projektet:

*En af de andre ledere sagde det jo meget godt – han sagde, vi skal starte den anden vej fra. Starte med at sige, hvad er det, vi ikke er friset fra. Det skal jo starte den anden vej – hvad er det, vi ikke må. Hvis vi skal være en friset institution, så skal vi principielt være friset fra det hele. Så må vi gå ind og se på den lovgivning, vi er nødt til at rette os efter. Hvis man tog udgangspunkt i det... Men det kunne vi godt høre, at det var ikke der, de (forvaltningen) var. Der gik de helt i sort (...). Det er fuldstændig hul i hovedet. Man sidder lidt derude og tænker: ”Kejserens nye klæder” (Interview 54: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Citatet kan ses som et eksempel på, hvordan operationaliseringen af tillid kan afsløre vidt forskellige forståelser af, hvor meget det lokale råderum kan og bør øges. Selvom aktørerne på et abstrakt plan tilslutter sig ideen om at ”frisætte institutionerne”, oplever lederen altså en kontrast imellem egen forståelse af tillid som fuld frisættelse med få undtagelser, til forvaltningens forståelse af tillid som afgrænset frisættelse på udvalgte områder. En helt central udfordring opstår altså der,

hvor den underordnedes forventninger til et øget råderum ikke mødes med accept fra den overordnede.

Her ses et eksempel på, hvordan de forventninger der lægges i begrebet tillid, kan skuffes så voldsomt, at det opleves som et decideret tillidsbrud. Tilliden begynder altså i dette tilfælde at skride som konsekvens af skuffede forventninger og bliver dermed en barriere for implementeringen. I Luhmanns terminologi har forvaltningen som magthaver altså inviteret til tillid gennem den anledning, som projekt ”Frisæt institutionerne” udgør. Institutionslederen griber anledningen og returnerer tilliden ved at investere tid og kræfter i processen i forventning om en fremtidig modydelse. I processen herefter sker der imidlertid et tilbageslag i tilliden, da lederen mister troen på, at den forventede modydelse kommer (Luhmann, 1999, pp. 87–88). Man kan også sige, at forvaltningen som tillidshaver ikke opleves som konsistent i sin selvfremstilling (Luhmann, 1999, pp. 112–113). Det betyder ikke nødvendigvis, at tilliden har lidt uoprettelig skade, men at tilbageslag i tilliden er en udfordring, som skal håndteres, hvis tillidsopbygningen skal på rette spor.

I ”**Dokumentationssporet**” i Socialforvaltningen er der også fokus på kommunikative barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Her opleves det som tidligere nævnt også som en barriere, at man i forvaltningen og på institutionsniveau har forskellige sprog, som gør det vanskeligt at skabe en fælles forståelse af, hvad f.eks. den oplevede ”dokumentationsbyrde” konkret handler om. Derudover handler de oplevede kommunikative barrierer i Socialforvaltningen også om de kommunikationskanaler, som er til rådighed.

*Vi har ikke nogen særlig gode kommunikationskanaler. Vi har et intranet, som halvdelen af vores medarbejdere aldrig ser, og så har vi noget lederkommunikation, som foregår meget via mail, og så har vi to meget hierarkiske systemer med rigtig mange ledelseslag, og det tager bare enorm lang tid at trænge igennem lydturen, så man skal kommunikere massivt på mange forskellige platforme over lang tid og blive ved med at insistere på, at det her er noget, vi snakker om, og så på et eller andet tidspunkt, så begynder folk at sige at: ”det er nok noget, de mener” (Interview 29: Konsulent i Socialforvaltningen).*

Konsulenten her beskriver, at den kommunikative afstand imellem forvaltningsmedarbejder og medarbejderne er høj og forstærkes af tendensen til at kommunikere digitalt. En af udfordringerne er her, at der er stor forskel på den digitale kompetence centralt i forvaltningen og lokalt på arbejdspladsen. En konsulent i Socialforvaltningen, som har deltaget på medarbejderrejserne på de lokale institutioner fortæller:

*Hvor jeg bare blev ydmyg i forhold til den opgave, det er at kommunikere sammen. Vi kommunikerer på én platform, og de kommunikerer bare på en anden. Og det er med til at skabe afstand og misforståelser og frustrationer. Kommunikation er rigtig vigtig i den sammenhæng (Interview 44: Konsulent i SOF).*

Hvor forvaltningens medarbejder for hovedpartens vedkommende tilbringer en stor del af deres arbejde bag en computerskærm, gælder det ikke i lige så høj grad institutionslederen – og langt fra alle medarbejdergrupper. Det skaber igen en ulighed, når det medie der bærer en stor del af

kommunikationen, er mere tilgængeligt for den overordnede end for den underordnede. Det gælder ikke kun intranettet som i eksemplet herover, men også en række af de mere komplekse styringssystemer, som også er med til at definere kommunikationen imellem forvaltning og institutionsniveau. En central udfordring i forvaltningens arbejde med tillidsbaseret styring bliver altså også en øget bevidsthed om, hvordan forskellige medier kan skabe kommunikative barrierer i implementeringen.

I ”**Ny styringsmodel på træningsområdet**” betones også forskellige forståelser af tillid som en central kommunikativ barriere. En tillidsrepræsentant fra Sundhedsforvaltningen fortæller:

*Tolkningen har været meget markant afhængig af, om man er medarbejder eller leder. Når ordet tillid indgår, vækker det en masse ting hos mig frem for lederens planer og forståelse af det. (...) Det er jo en effektivisering hovedsageligt. Det er det, jeg oplever, at ledelsen har fokus på. Mens medarbejderne oplever det som tillid til, at vi selv kan styre og bestemme meget mere, end vi tidligere har gjort (Interview 41: Tillidsrepræsentant fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Tillidsrepræsentanten her peger på en oplevet forskel på medarbejdernes og ledelsens forventninger til tillid, som går igen i empirien. Hvor især politikere, ledelse og embedsværket ser tillidsreformen som løftestang til at løse en presset økonomi, ser medarbejdere, Tillids- og MED-repræsentanter især reformen som en mulighed for at få et større fagligt råderum og mere indflydelse på opgaveløsningen. Selvom disse forventninger godt kan sameksistere, beretter flere om en oplevelse af, at overlæggeren i tolkningen af tillid er ”skredet” til fordel for de økonomiske interesser. En MED-repræsentant fortæller:

*Nu går fra den forståelse af fri leg, hvor du selv må bestemme alt. Og nu er det så effektiviseringer, hvor du må bestemme en lille smule mere selv. Så der er nogle af vores kolleger, der synes, det er lidt pseudo - at det er for at pynte på det, at man kalder det tillid. Så vi skal have gjort tillidsreformen troværdig (Interview 39: MED-repræsentant i Sundhedsforvaltningen).*

Citatet illustrer den potentielle skuffelse, der kan opstå, der hvor forventningerne til tillidsreformen skuffes. I dette tilfælde forbindes tillid af MED-repræsentanten med forestillingen om ”fri leg”. Teoretisk peger det på en subsidiær forståelse af tillid og kontrol, som betyder, at skuffelsen opstår, fordi forventningerne til frisættelse skuffes. Den potentielle barriere opstår altså, fordi forståelser og forventninger ikke kan mødes. I nogle tilfælde som i citatet herover er der tale om en mere moderat skuffelse, som ifølge interviewpersonen er ved at vende i takt med dialogen om indsatsen. Ikke desto mindre har manglede forventningsafstemning skabt et tilbageslag i processen, som kan tolkes som en kommunikativ barriere.

### **Opsummering: Kommunikative barrierer**

Fordi tillid næsten over én kam opleves som et ord med positive associationer, har det bidraget til at mobilisere den opbakning fra både topledelse og de faglige organisationer, som har været afgørende for tillidsreformens fremdrift. Men det åbner også op for den udfordring, at grundlaget for at tilslutte sig tillidsbaseret styring og ledelse ikke altid er det samme. Når der ikke kommunikeres og forventningsafstemmes tilstrækkeligt om gensidige forventninger, kan det skabe skuffelse, som



skaber opbremsning i implementeringen. Her kan teoretisk trækkes en parallel til de implementeringsforskere, som peger på kommunikation som en væsentlig barriere i implementeringsprocessen (Heide et al., 2002; Peng & Litteljohn, 2001; Sabatier & Mazmanian, 1980). I alle tre cases er der eksempler på, at forskellige forventninger til tillidsbegrebet eller ambitionsniveauet i arbejdet med tillid viser sig så forskellige, at det bliver en barriere for implementeringen.

Barrieren opstår altså, når forskellige forventninger til hvor store skridt og risici den anden part bør tage, kan byde på skuffelser af mere eller mindre dyb karakter. Da processen i sig selv kræver en forventningsafstemning, er det på sin vis helt naturligt, at der kan opstå skuffelser og tilbageslag i tillidsopbygningen. Det gælder for så vidt begge veje, selvom eksemplerne i dette afsnit har fokuseret på den underordnedes oplevelse af tilbageslag i tilliden. Det at opleve et tilbageslag i tillidsopbygningen er ifølge flere forskere ganske normalt og behøver ikke føre til et decideret tillidsbrud. Faktisk kan en konstruktiv håndtering af et tilbageslag i tilliden føre til en mere robust tillid imellem parterne (Six, 2003a). Ikke desto mindre peger empirien altså på en central udfordring i implementeringen af tillidsbaseret styring, som handler om at afstemme forventninger og håndtere tilbageslag i tillidsopbygningen.

Særligt for ”Dokumentationssporet” i Socialforvaltningen er oplevelsen af, at digitale kommunikationskanaler kan skabe kommunikative barrierer, fordi forudsætninger for at kommunikere digitalt er forskellig på forvaltningen og lokalt på institutionerne. Det betyder, at information om arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse ikke spredes med den ønskede hastighed, hvilket er med til at bremse implementeringsprocessen.

### 9.5. Habituelle barrierer

Overgangen til tillidsbaseret styring byder også på udfordringer, som knytter sig til den kultur, der er opstået ovenpå mange års erfaringer med omfattende kontrol. Flere respondenter beskriver at der igennem årene er etableret en kultur, hvor ”rygmarvsreaktionen” har været at holde sig på den sikre side og minimere risici. Dermed er der mange steder etableret handle-mønstre og vaner, som nok udfordres i arbejdet med tillid, men som stadig er meget styrende for adfærden i organisationen.

I ”**Frisættelse af institutionerne**” italesættes den eksisterende kultur som en væsentlig faktor i forhold til, hvordan tillidsbaseret styring og ledelse implementeres. En oplevelse som deles af flere informanter er, at den eksisterende kultur er så stærk, at den i nogle tilfælde kan blive en barriere i implementeringen. En MED-repræsentant sætter ord på oplevelsen:

*Der sidder store grupper af logikker og kulturer (...), som reelt er en barriere for tillidsreformen, fordi de skal vendes 180 grader rundt. Barriererne er både strukturelle men også kulturelle (Interview 32: MED-repræsentant i Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Citatet illustrerer, at fokus på de strukturelle barrierer ikke er nok, fordi den logik og kultur som eksisterer i organisationen også skal undergå en forandring, for at implementeringen lykkes. Det kommer bl.a. til udtryk i ”Frisættelsesforsøget” i Socialforvaltningen, hvor nogle institutioner har søgt om fritagelse fra krav, de formelt set ikke har været begrænset af tidligere.

**Interviewer:** *Det lyder som om meget af det, de beder om fritagelse for, ikke er noget de formelt skal have godkendt, men er noget de må i forvejen?*

**Chef:** *Ja. Det er det, vi har set indtil nu. (...) Men det er også interessant, hvis man er nødt til at lave fricenterforsøg for at få den kulturelle frisættelse. Frisættelse fra den kultur og den arbejdsmåde, man har. (...) Det er der noget, der tyder på, at man har behov for (Interview 49: Chef i Socialforvaltningen).*

Eksemplet illustrerer, at tillidsbaseret styring i nogle tilfælde handler mindre om strukturelle begrænsninger og i højere grad om kulturelle barrierer, som skal overvindes.

I ”**Dokumentationssporet**” i Socialforvaltningen italesættes en stærk nul-fejls-kultur også som en væsentlig barriere i arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse. I analysen af tillid i Socialforvaltningen er dette bl.a. et tema:

*Hvis man er panisk angst for at begå fejl, tør man heller ikke tage nogen risici. Der er derfor flere grunde til, at det bliver afgørende for en tillidsreform at adressere en nul-fejls-kultur (Dokument 9: Analysen af Tillid i Socialforvaltningen).*

Selvom det især er på myndighedsområdet, at udfordringen med en nul-fejls-kultur italesættes, er det et begreb, der bruges på tværs af forvaltningen. Flere taler om ”angsten der stadig sidder i væggene” og beskriver, at det er en udfordring at ændre en kultur, der er formet over mange år. En konsulent fortæller:

*Tillidsreformen er en ændring af den måde, man arbejder på. Det er selvfølgelig det, der er rigtig svært, fordi man har nogle indgroede måder at gøre tingene på, og hvordan får man ændret på det (Interview 42: Konsulent i Socialforvaltningen).*

Konsulenten her sætter ord på en tendens, som flere respondenter beskriver: Tillidsreformen udfordrer en række etablerede praksisser, som det ikke nødvendigvis er let eller ”bare lige” at ændre. Med andre ord er der et stykke arbejde i at reflektere over, hvordan etablerede handlemønstre ændres, som kan blive en barriere, hvis ikke der er tilstrækkelig fokus på det.

En interessant iagttagelse er også, at kulturen kan være så indgroet, at adfærdsmønstre selv når råderummet åbnes, stadig formes af den institutionalisering, som sker i systemet. Som en konsulent fra Socialforvaltningen forklarer:

*Der er også barrierer, som er i en selv, fordi man har levet i systemet i lang tid. Så nogle barrierer kommer indefra (Observation 6: Konsulent i Socialforvaltningen).*

I nogle tilfælde opleves de indre, kulturelle barrierer som så stærke, at de faktisk bidrager til selvpåført regulering, når autonomien øges igennem tillidsbaseret styring og ledelse. En konsulent fortæller:

*Så er der rigtig meget kultur i det. Vi har besluttet at fjerne vores fleks-system, men det der bare sker, det er, at hvis ikke du samtidig får lavet en kulturændring (...), så får du bare lavet nogle*

*andre systemer, som tager tid. Man skaber jo ikke nødvendigvis større tillid ved at fjerne systemet. Så kommer folk til at lave sådan nogle skufferegnskaber (Interview 46: Konsulent i Socialforvaltningen).*

Citatet belyser, hvorfor habituelle barrierer kan bremse implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse, hvis ikke ændrede styrings- og ledelsesformer tager højde for den eksisterende kultur. Set med Luhmanns teoretiske optik kan sådanne indre, selvpåførte kontrolformer tolkes som en måde at håndtere den oplevelse af risiko, der er knyttet til nul-fejls-kulturen. Tillid og kontrol er som bekendt begge måder at håndtere risiko på, men i nul-fejls-kulturen er betingelserne for at opdyrke tillid ikke optimale (Luhmann, 1999). Det betyder, at risici i højere grad håndteres gennem kontrol – også dér hvor der ikke nødvendigvis er krav om kontrol udefra. Den selvskabte kontrol bidrager altså til at reducere oplevelsen af risiko, men involverer samtidig en begrænsning af eget handlerum, som ikke altid er i samklang med kerneopgaven. Det kan også tolkes som udtryk for det, Lipsky kalder afværgemekanismer, som opstår grundet oplevelsen af krydspres. Brug af kategoriseringer, standardiseringer eller egne fastlagte rutiner kan ses som en måde at reducere oplevelsen af krydspres (Berg-Sørensen et al., 2011b, p. 340).

I **”Ny styringsmodel på træningsområdet”** italesættes det også som en central udfordring, at ændringer af styringsformer er dybt afhængig af den organisatoriske kultur, som former en stor del af handlemønstrene i organisationen.

*Det er ikke sådan, at nogen er imod det eller ikke vil det, men det er den der fasttømrede kultur, det bare tager lang tid at lave om (Interview 61: Direktør).*

Direktøren her italesætter den oplevelse, flere respondenter giver udtryk for. At det nogle gange på trods af gode viljer og intentioner er vanskeligt at ændre måden, man gør tingene på i organisationen. Nogle respondenter kalder dette for mentale eller indre barrierer. Det der her peges på er, at selv når den ydre barriere er fjernet (f.eks. den kontrolform der ikke understøtter kerneopgaven), er der stadig en kulturel barriere, der skal forceres:

*Jeg tror egentligt også, vi har begrænset os selv mere end nødvendigt var, fordi man havde en mental kasseblokering. Vi bremsede os selv i det... (...) Så der er meget vanetænkning, der skal arbejdes med (Interview 39: Fysioterapeut i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Det medarbejderen her italesætter er, at oplevede begrænsninger i autonomien ikke altid er pålagt, men i nogle tilfælde faktisk er selvskabte som en strategi til at navigere i en nul-fejls-kultur. Angsten for at lave fejl har altså i nogle tilfælde medvirket til selvskabte lokale regler som et værn mod kritik. I empirien er der flere eksempler på institutioner, der har oplevet, at det man troede var regler påkrævet af forvaltningen, har vist sig at være regler, der på et tidspunkt er opfundet lokalt. En leder fortæller:

*Vi holdt en endagskonference, hvor tillidsdagsordenen stod centralt. Og en af de eksempler der blev brugt, var det her med lokale regler. For der var rigtig mange, man oplever en regelvækst, fordi man har oplevet et problem og sagt: ”Vi må hellere have en regel”. F.eks. regler for jubilæer. Der er nogle helt fantastiske eksempler på regler for beklædning. Så må de ikke have ringe i ørene ... i*

*stedet for bare at snakke stille og roligt om det* (Interview 34: Chef i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).

Citatet illustrerer ligesom i ”Dokumentationssporet”, at tendensen til at lave lokale regler også bidrager til den tidligere omtalte eskalering af bureaukrati. Blot er dette sket ”under radaren” og lokalt initieret. I nogle tilfælde er der tale om egentlige nye, lokale regler eller krav, som man lokalt indfører for at være på ”den sikre side”. I andre tilfælde sker den selvpåførte kontrol ved, at regler eller krav fra forvaltningen fortolkes mere stramt end nødvendigt. I begge tilfælde er der dog tale om, at kontrollen skabes indefra som en konsekvens af en dybt forankret nul-fejls-kultur. Igen kan trækkes en parallel til de forskere, som understreger at en sådan selvpåført kontrol kan ses som en reaktion på oplevelsen af for store risici eller krydspres (Berg-Sørensen et al., 2011b, p. 340; Luhmann, 1999).

### *Opsummering: Habituelle barrierer*

På tværs af alle tre cases italesættes den kultur og de vaner, som er etableret i organisationen som potentielle barrierer for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. En væsentlig fare opstår der, hvor implementering kun fokuserer på at ændre ydre strukturer og systemer og ikke tager højde for den kulturelle tilvænning og udvikling, der også skal understøttes i processen. Teoretisk ligger dette altså i tråd med Sarigil, som understreger, at habituelle mønstre kan skabe en vis rigiditet over for forandringsprocesser i organisationen (Sarigil, 2015).

En væsentlig barriere i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse kan derfor opstå, hvis ikke der reflekteres over vaner og habitus i den kultur, som implementeringen sker i. En risiko er nemlig, at den udvidelse af den lokale autonomi, som understøttes strukturelt, ikke får effekt, hvis ikke der samtidig arbejdes med bevidst at tydeliggøre og reflektere over de kulturelle handlemønstre i organisationen. Dette er teoretisk i tråd med både Mahoney & Thelen samt Sarigil, som understreger, at organisatorisk forandring bestemt er mulig, men at handlinger som bryder med eksisterende adfærdsspor, kræver betydelig refleksion at ændre (Mahoney & Thelen, 2010; Sarigil, 2015).

I alle de tre cases findes eksempler, hvor de strukturelle barrierer viser sig reelt ikke at eksistere, hvorimod de egentlige barrierer for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse er forankret i kulturelle, habituelle mønstre. I ”Dokumentationssporet” illustrerer det endda, hvordan dét at forøge autonomi strukturelt, i nogle tilfælde har resulteret i en eskalering af selvpåført regulering. Teoretisk kan dette ses som et eksempel på, hvordan oplevelsen af (for stor) risici eller krydspres kan skabe selvskabte regler og krav, når kultur og habitus ikke i tilstrækkelig grad kan rumme øget kompleksitet (Berg-Sørensen et al., 2011b, p. 340; Luhmann, 1999).

Habituelle barrierer tydeliggør, at tillidsbaseret styring og ledelse i høj grad handler om en kulturel og ikke (kun) en strukturel frisættelse.

## 9.6. Delkonklusion: Barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse

Implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse byder i alle tre cases på barrierer, som opstår og kalder på håndtering i processen. Selvom der er forskel på, hvordan barriererne kommer til udtryk i de indlejrede cases, bliver *struktur*, *ressourcer*, *kommunikation*, *kompetence* og *motivation* samt *habitus* alle faktorer, som har indflydelse på implementeringsprocessen.

Især de *vertikale* beslutningsprocesser fylder i oplevelsen af *strukturelle* barrierer i analysen. Mængden af vertikale beslutningspunkter betyder lange beslutningsprocesser, som udfordrer tålmodigheden i organisationen. Det forstærkes af ambitionen om, at implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse skal fortolkes og tilpasses ned igennem organisationen. De mange fordele som følger med øget inddragelse, indebærer dermed også et behov for mere tid i implementeringen. De tidskrævende processer udfordrer altså ønsket om at demonstrere resultater, der kan mærkes. Implementeringen udfordres også i et vist omfang af *horisontale* barrierer, der hvor nye styringstiltag kræver koordinering på tværs af enheder. Det handler især om forskelligt fokus og engagement i forhold til implementeringen, men også om de barrierer der opstår, når der ikke er tilstrækkeligt overblik over alle de aktører, som har bindinger på spil i nye styringstiltag.

I alle de tre cases fremhæves ressourcemæssige barrierer som betydningsfulde for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse. Særligt fremhæves oplevelsen af manglende ressourcer til implementeringen som væsentlig. Det handler dels om de kræfter, det kræver at forhandle den nye styringsindsats på plads, men også om nok ressourcer til den dialog og refleksion, det kræver at forankre implementeringen lokalt. *Ressourcer* får også en betydning, når krav om effektiviseringer kobles tydeligt med implementeringen af tillidsbaseret styring. Hvis medarbejderne oplever effektiviseringskravene som svære at leve op til, kan det lægge pres på tillidsopbygningen. Hvis forudsætningen for at skabe et større fagligt handlerum indebærer samtidige krav om økonomiske besparelser, kan det skabe et krydspres imellem det faglige og økonomiske ansvar, som kan være svært at håndtere. I disse situationer kan der være risiko for erodering af intrinsisk motivation blandt medarbejderne, ligesom uhensigtsmæssige afværgemekanismer kan opstå og potentielt skabe en skævvridning i løsningen af kerneopgaven.

Analysen peger på, at tilstrækkelig *kompetence og motivation* blandt en række forskellige aktører i organisationen bliver afgørende for implementeringens forløb. F.eks. betones vigtigheden af tilstrækkelig fag-faglig kompetence blandt medarbejderne, øget evne og villighed til at facilitere samskabende processer i forvaltningen og betydningen af institutionsledernes projektkompetencer. Eksemplerne skal langt fra ses som udtømmende, men blot som en illustration af hvordan manglende kompetencer og motivation kan bremse implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

*Kommunikation* bliver en central faktor i implementeringen af tillidsbaseret styring, fordi der mange steder er lagt op til en høj grad af inddragelse og lokal tilpasning af den overordnede tillidsreform. Da tillid som begreb forbindes med mange positive associationer, er det typisk ikke den store udfordring at ”sælge” ideen om en tillidsreform. Udfordringen kommer, når de mange

forskellige forventninger skal konkretiseres og lande i praksis. Især er der eksempler på, at høje forventninger til frisættelse og fjernelse af kontrol er blevet skuffede blandt medarbejdere og ledere. Det betyder i nogle tilfælde mindre tilbageslag i processen. I andre tilfælde udvikler det sig til en oplevelse af regulære tillidsbrud, der skaber barrierer for implementeringen, som er sværere at overkomme. Særligt for Socialforvaltningen er oplevelsen af, at digitale kommunikationskanaler kan skabe barrierer i implementeringen, fordi forudsætningerne for at kommunikere gennem disse kanaler er meget forskellige.

Vaner eller *habituelle barrierer* bliver i alle cases centrale for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Den eksisterende kultur og de spor, der er ”trådt” i organisationen, opleves som ganske udfordrende at ændre. Det opleves dog i særlig grad som en barriere, når eksisterende handle- og beslutningsformer bygger på angsten for at fejle. Tendensen til at risikominimere er så stærk, at der også er opstået mentale barrierer, som bremser organisationen i forandringen mod mere tillid. I nogle tilfælde har vanen med at undgå fejl endda ført til, at der har udviklet sig lokale lag af risikominimerende tiltag, som har ført til en selvpåført begrænsning af handlerummet. I den forstand er den eksisterende kultur dybt rodfæstet og styrer store del af organisationens adfærd, uden at der nødvendigvis er en bevidst erkendelse af dette. Derfor vil ændringer i de eksisterende organisatoriske spor kræve refleksion og fokus for ikke at skabe barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

	<b>Barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse</b>
<b>Strukturelle faktorer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horisontale barrierer skaber beslutningsprocesser, som tager tid.</li> <li>• Vertikale barrierer opstår, når styringstiltag kræver tværgående koordinering mellem enheder med forskellig fokus eller engagement i implementeringen. Manglende overblik over relevante aktører, kan også skabe vertikale barrierer.</li> </ul>
<b>Ressourcemæssige faktorer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementering af nye styringstiltag kræver ressourcer, som opleves som vanskelige at mobilisere i en travl hverdag.</li> <li>• Samtidige krav om effektivisering kan skabe krydspres på fagligheden og derigennem øge risikoen for underminering af medarbejdermotivation samt skævvridning i opgaveløsningen.</li> </ul>
<b>Kompetence- og motivationsmæssige faktorer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementeringen er afhængig af tilstrækkelig kompetence og motivation blandt en række aktører, som ikke altid er til stede.</li> <li>• Spørgsmål om, hvordan manglende kompetence og/eller motivation legitimt må håndteres i organisationen, kan skabe barrierer i implementeringen.</li> </ul>
<b>Kommunikative faktorer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tillid som begreb er let at sælge, men svært at konkretisere. Barrieren kan opstå, hvis ikke alle forventninger i tilstrækkelig grad kan mødes i implementeringen.</li> <li>• Forskellige forventninger til ”overlæggeren” i tillidsreformen kan skabe oplevelsen af tillidsbrud, som kan udvikle sig til større eller mindre barrierer i implementeringen.</li> </ul>
<b>Habituelle faktorer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kultur er styrende for adfærd i organisationen, som kræver refleksion og fokus at ændre.</li> <li>• Når struktur ændres uden blik for kultur, kan det føre til selvpåført regulering.</li> </ul>

Figur 9:1 Oversigt over barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse

I figur 9.1. opsummeres de væsentligste, fælles mønstre i analysen af barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse. Som fremhævet i analysen er der forskel på barrierernes forekomst og dominans i de tre cases, men alle fem barrierer forekommer på tværs af alle tre cases.





## 10. Analyse: Rolleforandringer

*I dette kapitel præsenteres analysen af de rolleforandringer, der folder sig ud i den offentlige organisation i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Først analyseres de tre formelle lederroller med afsæt i metaguvernør-begrebet, hvorefter fokus er på medarbejdere samt medarbejderrepræsentanters rolleforandringer, hvor især rollen ”medleder” bliver central. Afslutningsvist opsamles rolleforandringerne og sættes i indbyrdes sammenhæng.*

### 10.1. Rolleforandringer for den politiske ledelse

Dét at tillidsdagsordenen er forankret på det politiske niveau i organisationen, er i høj grad med til at legitimere arbejdet med tillid og betyder samtidig en forandring i politikernes rolle på en række områder. Det kommer f.eks. til udtryk, når der opstår kritiske enkeltsager, som politikerne skal håndtere. Flere beskriver her en ændring i den ”rygmarvsreaktion”, der kan opstå, når en politiker står med en mikrofon i ansigtet og skal stå til ansvar for en kritisk sag. En MED-repræsentant i Børne- og Ungdomsforvaltningen fortæller:

*Hvis du ser på politikeradfærden op til, det her begynder at røre på sig, så var det sådan, at hver gang der opstod et problem, så skulle alle rammes af det. Hvis der var en fejl, så skulle 900 stå ret (Interview 31: MED-repræsentant fra Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at kritiske pressesager tidligere har affødt politiske reaktioner, hvor lokale tillidsbrud som standard er blevet håndteret med generelle regler. Denne tilgang gøres der aktivt op med i ”Kodeks for tillid”, hvor der i stedet lægges op til en mere reflekteret vurdering af problemets omfang:

*Det politiske svar på dårlige sager i pressen må være fokuserede indsatser rettet mod den konkrete, lokale problemstilling. Dette forudsætter, at man undersøger problemets omfang og udspring og sikrer hjælp til lederne de steder, problemerne er opstået – og har tillid til de øvrige dele af organisationen. Med andre ord gøres enkeltsager ikke til generelle styringsregimer (Dokument 4: Kodeks for tillid).*

Både de politiske ledere selv og mange af aktørerne i organisationen peger på, at der faktisk kan spores en spirende ændring i håndtering af kritiske pressesager. Den politiske ledelse går i højere grad ind og vælger lokal problemhåndtering frem for at lade én dårlig sag påvirke en hel sektor. En politiker fortæller:

*Jeg ville simpelthen ikke ud og skælde ud på gæve damer, der arbejder i denne her sektor, fordi der var nogle få brodne kar rundt omkring. Ja, der var nogle svigt i denne enhed, men samlet set står det godt til (Interview 33: Politiker).*

Citatet her kan tolkes sådan, at politikerens bevidst fravælger at gå ind i rollen som suverænen, der på afstand ”dømmer” og intervenserer gennem regelstyring i sådanne krisesituationer. I stedet vurderes der konkret fra sag til sag, om der er tale om lokale problemer, eller om der er tale om mere principielle sager. Den pointe understreges nemlig også, at der naturligvis stadig vil opstå

sager, som kræver en mere generel politisk drøftelse, men at sager som vitterligt er enkeltsager, ikke ureflektet skal ramme en hel sektor. Ændringen i håndteringen i pressesager går da heller ikke ubemærket hen og skaber også en række positive modreaktioner fra medarbejdere og ledere. Mange tolker politikernes nye adfærd som en bekræftelse på, at der er handling bag de fine ord om tillid. Også politikerne oplever stærke reaktioner på deres rolleforandring. En politiker fortæller:

*Jeg har aldrig fået så meget respons på noget som helst, jeg har lavet i de år, jeg har været her. Det var ni til en positive mails, der kom på det, og det var fra offentlige ansatte i København og resten af landet. Facebook eksploderede jo! Der var rigtig mange, der sagde tak, fordi der var nogen der turde sige, at tingene ikke var sorte eller hvide og bakkede deres arbejde op (Interview 43: Politiker).*

Citatet kan tolkes sådan, at der i organisationen opleves en markant rolleforandring, som de ansatte reagerer positivt på. Selvom der mange steder spirer en optimisme i forhold til den politiske håndtering af sådanne sager, er der blandt politikerne og embedsværk en stor opmærksomhed på, at denne udvikling hurtigt kan vende, hvis der opstår en politisk skandale, hvor presset bliver for stort på politikerne. Samtidig gør dynamikken i det politiske liv også, at de politikere der er i opposition, kan have fordel ved at ”puste” til sådanne pressesager. Flere aktører udtrykker altså bekymring for, om politikerne fortsat over tid kan fastholde håndteringen af tillidsbrud lokalt uden at lade sig lokke af de personlige fordele, det kan give at gøre klagesager mere vanskelige for sine opponenter.

Samlet set peger analysen dog på, at tillidsdagsordenen og i særdeleshed ”Kodeks for tillid” har gjort brugen af rollen som suveræn eller ”smal rammestyret” mindre legitim for politikerne. Og selvom det stadig sker, at en politiker ”hopper tilbage” i gamle mønstre, så er der klare tegn på, at den politiske ledelse bevæger sig i retning af at abonnere stærkere på rollen som metaguvernør. Analysen understøtter dermed den tendens, som også fremgår af Sørensen’s forskningsresultater (Sørensen, 2006; Sørensen, 2003, 2007). I det følgende udforskes brugen af de forskellige dimensioner i metaguvernørrollen blandt de politiske ledere.

### ***Rollen som politisk rammestyret i forandring***

Rollen som metaguvernør er ikke ny for den politiske ledelse, som også tidligere har brugt en smal variant af rollen som rammestyret. Rollen som politisk rammestyret undergår dog en række forandringer i arbejdet med tillidsreformen. Brugen af rammestyret forstærkes dels fordi styring på proces og i detaljer bliver mindre legitimt.

*Som politikerne har man jo en ambition om at drive noget frem. Og det gør man tit ved beslutninger, som bliver meget standardiserende, som tager ledelseskraft væk fra lederne, og som gør, at medarbejderne hele tiden skal iagttage, om de nu lever op til det, som politikerne har som målsætning. Det er klart, at så fanger bordet, og der bliver mindre tillid (Interview 64: Politiker).*

Citatet illustrerer en øget politisk bevidsthed om, at den politiske styring kan begrænse det lokale råderum for meget, ligesom en for detaljeret politisk styring kan flytte fokus fra kerneopgaven til servicering af det politiske niveau. Det understreges både i ”Kodeks for tillid” og i politikernes dialog med hinanden, at politikerne skal undgå detaljestyret og værne om det lokale råderum til at

løfte opgaverne (Dokument 4: Kodeks for tillid). De kollektive forventninger til den ”gode” politiker ændrer sig på den måde, at problemløsning gennem detailstyring og ”blind” tilføjelse af mere kontrol, bliver mindre legitim.

I den forstand bliver rammestyling vejen frem som et modstykke til detailstyring. Men samtidig udfordres rammestylingen også, fordi selve behovet for at reducere mængden af styringstiltag også adresserer rammestylingen. Tillidsdagsordenen indebærer med andre ord en erkendelse af, at selv rammestyling kan få et for stort omfang. Det er ikke længere nok som metaguvernør at holde sig til rammestyling: Den gode politiske metaguvernør har også blik for mængden og kvaliteten af den samlede rammestyling. Det at prioritere styringen og især mængden af dokumentationskrav spiller også sammen med mulighederne for politiske forespørgsler i systemet. En leder fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen beskriver det således:

*Når jeg en borgmester, der kommer og spørger om et eller andet ned i en detalje, så kan jeg jo kun svare, hvis man har tal på det, og tallene kommer af kontrol (Interview 9: Leder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

Som politiker betyder mådeholdet med målinger altså også en øget bevidsthed om mængden af forespørgsler til det administrative system. Det handler dels om en stigende erkendelse af, hvilke ressourcer sådanne forespørgsler kræver af systemet, men også erkendelse af at forespørgsler ofte fordrer flere målinger. Dét at etablere og bibeholde en lang række målinger sker altså som en reaktion på gentagne forespørgsler, som kun kan imødekommes ved at have de fornødne data til rådighed. Selvom man som politiker i princippet bakker op om at prioritere og kvalificere rammestylingen, bliver sagen anderledes vanskelig, når man står over for det konkrete valg og står overfor at skulle ”kill your darlings” (Interview 33: Politiker). En politiker fortæller:

*Når man konkret skal rydde op i noget, man har hjerteblod for – som er taget ud af partiets program – kan man så virkelig stemme for det? (Interview 64: Politiker).*

Citatet her illustrerer, at man som politiker kan komme under pres i arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse. Selvom man principielt erkender, at mængden af mål skal reduceres for at blive meningsfuld, kan det f.eks. være vanskeligt at stemme for afskaffelsen af måltal på økologi, hvis man tidligere har kæmpet for indførelse af netop det måltal. At kunne ”kill your darlings” handler altså om som politiker at fokusere og prioritere, hvilke politiske måltal der skal kæmpes for, og hvilke der bidrager til overstyring.

I den eksisterende teori om rollen om metastyring betragtes rammestylingen som en ”hands-off” dimension af rollen som metaguvernør, som udøves på afstand af de selvstyrende aktører (Sørensen, 2006, p. 101; Sørensen, 2003, pp. 63–65). Selvom det også generelt set er karakteristisk for den politiske ledelses fortolkning af rollen som metaguvernør, er der også eksempler på, at rammestylingen skabes mere ”hands-on”. Det er f.eks. det, der sker, når rammestylingen i hjemmeplejen re-designes gennem et længere udviklingsforløb, hvor politikere indgår i et samarbejde med forvaltning, ledere, tillidsrepræsentanter og SOSU-assistenten. Politikerne er stadig de formelle beslutningstagere i forhold til rammestylingen og indgår derfor ikke på lige fod med de

øvrige aktører. Men valget af styringsmodel sker ikke længere fuldstændigt ”hands-off”, men i et langt tættere samspil med de selvstyrende aktører. Dette kan tolkes som et eksempel på, hvordan en bredere anvendelse af de øvrige dimensioner i metaguvernørrollen kan skabe et værdifuldt tilbageblik til rollen som politisk rammestyrer (Eva Sørensen, 2003).

### *Politikeren som diskursiv meningsskaber*

Som tidligere nævnt ændrer rollen som politisk rammestyrer sig blandt andet gennem en kvalificering, men også i mange tilfælde gennem reduktion af styringstiltag. Det kan give indtrykket af en stækket politikerrolle, fordi det bliver mere illegitimt at ”overstyre”. Flere informanter understreger dog, at der stadig er og skal være et stort spillerum for det politiske virke, men at fokus i stedet skal være på at skabe visioner for organisationens arbejde:

*Politikerne skal lægge kræfterne i at skabe mere langsigtede visioner. For hvis de skal have fagligheden i spil lokalt, så skal de også have noget at spille op af noget, der ikke skifter hele tiden. (...) Så de skal prøve at løfte sig lidt mere op og se på samfundets udvikling, sektorens udvikling. Hvor er det, vi gerne vil hen (Interview 63: Direktør).*

Citatet peger på det potentiale, der kan være i at opdyrke rollen som politisk, diskursiv meningsskaber i organisation. Den ændrede rammestyringer betyder på den ene side, at styringstiltag reduceres, men på den anden side frigiver det altså potentielt et rum, hvor en mere visionær politisk ledelse kan opdyrkes. Både politikere og administrative ledere er i stigende grad blevet opmærksomme på, at den politiske ledelses retorik afkodes med stor opmærksomhed i resten af organisationen. Det kan med andre ord tolkes sådan, at behovet for at opdyrke rollen som diskursiv meningsskaber er kommet mere i fokus. Hvor rolledimensionen ”diskursiv meningsskaber” i teorien har sit fokus på fagpolitiske mål, er eksemplerne fra empirien især præget af metadiskussionen om tillidsdagsordenen i Københavns Kommune. En politiker fortæller:

*De signaler man sender, den retorik man bruger, den diskurs man sætter, er utrolig vigtig for, hvordan man på alle niveauer agerer. Hvordan kommer man til at styre rundt omkring – bliver det tillid eller bliver det kontrol og regler for at gardere sig ind (Interview 43: Politiker).*

Citatet kan tolkes som en øget bevidsthed om potentiallet i rollen som politisk diskursiv meningsskaber og den afsmittende virkning, den politiske diskurs har lokalt. Denne politiske leder reflekterer bl.a. over, hvordan den politiske diskurs påvirker adfærden i organisationen:

*Hvis den retorik bliver skabt, at der er mistillid, og det ER nødvendigt at sikre kontrol. Og det politiske udvalg vil komme efter forvaltningen, såfremt der er fejl, så vil man gøre meget for at gardere sig mod fejl. Så vil man gribe til at lave tjek og regler for at være på den sikre side. Og derfor ender man med, at man på bostedsniveau at sidde med regler, som ikke er besluttet politisk, men som man lokal leder selv laver for at dække sig selv af. Fordi den fornødne politiske tillid ikke er der. Og derfor er det politiske niveau så centralt (Interview 43: Politiker).*

Den politiske diskurs får ifølge denne politiske leder stor betydning i organisationen, selv om den sker på afstand. En ”mistillids-diskurs” kan bidrage til at eskalere lokale regler og kontroller, selvom det ikke nødvendigvis sker med den politiske ledelses vidende eller tilslutning. Det kan ses

som en illustration af, hvorfor det er sårbart kun at bruge den ”smalle” version af metaguvernørrollen, hvor fokus alene er på rammestyringen. Den politiske diskurs iagttages og fortolkes og har derfor et væsentligt potentiale i forhold til kulturskabelsen i organisationen. Her ses en parallel til den tidligere analyse af habituelle barrierer, som her nuanceres i forhold til politikernes rolle i forhold til at håndtere barriererne. Sat på spidsen kan den politiske ledelse med den ene hånd reducere rammestyring, men gennem den politiske diskurs (vidende eller uvidende) sende signaler, som gør, at det selvskabte bureaukrati øges. En rammestyring som egentligt skal understøtte selvstyring, kan altså på denne måde ”udlignes” af en politisk diskurs, som tolkes som mistillid. Der findes dog også eksempler på, at den politiske diskurs og rammestyringen spiller positivt sammen. En MED-repræsentant fortæller om en politisk leder:

*Hun har nogle klare billeder og den metafor med, at vi skal vende pyramiden om (interview 34: Konsulent fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Denne politiske leder har skabt en metafor, som italesættes både på forvaltnings- og institutionsniveau. Det fælles billede af ”at vende pyramiden om” handler om at rette fokus ud imod medarbejderens møde med borgeren frem for at bruge kræfterne på at service systemet opadtil. Metaforen opleves som et vigtigt bidrag til den fælles retning i arbejdet med tillidsreformen, som understøtter det arbejde, der sideløbende foregår omkring kvalificering af rammestyringen.

Selvom der ses en spirende bevidsthed om, hvordan man som politisk leder kan metastyre gennem diskurser, peger analysen på en dimension i metaguvernørrollen, som stadig er relativt ny og under opdyrkning. Hvor empirien byder på et væld af eksempler på, hvordan den politiske rammestyrer folder sig ud, er der stadig relativt få eksempler på, hvordan den politiske leder aktivt bruger diskursiv meningsskabelse som en måde at metastyre på.

### *Den politiske leders direkte deltagelse*

En anden spirende tendens i empirien er, at den politiske ledelse i højere grad kommer ud og går i dialog med MED-organisationen, ledere og medarbejdere i organisationen. Her er der altså tale om den dimension af metaguvernørrollen, som handler om personlig deltagelse gennem direkte interaktion med organisationen.

*Man er nødt til at have en viden om, hvad der foregår, og derfor er man nødt til at komme ud hele tiden. Man har nemlig meget mere effekt som politikere, end man selv går og tror (Interview 43: Politiker).*

Politikeren her beskriver netop en udvikling af i højere grad at træde frem ansigt-til-ansigt for at få input og føling med dét, der rører sig i organisationen. Det handler f.eks. om at træde frem, ofte sammen med den administrerende direktør, i en række strategiske sammenhænge, som f.eks. interne strategiseminarer for ledere eller MED-organisation. I Giddens terminologi kan man her tale om politikere, som i højere grad forsøger at skabe personlig tillid gennem ansigt-til-ansigt relationer (Giddens, 1994). Selvom en politiker ikke kan have en nær relation til alle ansatte i en organisation, bliver disse dialoger alligevel observeret og fortolket af en større del af organisationen end de konkrete deltagere. En chef fortæller:

*Det har en SINDSSYG stor betydning. Jeg har været med der, hvor politikerne overhovedet ikke ville have noget med medarbejderne at gøre. Slet ikke ville tale med dem. Jeg er overrasket over, hvor meget de mener det (Interview 36: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at den politiske ledelse gennem direkte deltagelse inviterer til tillid ved at skabe ansigt-til-ansigt-møder, der fungerer som ”adgangsporte” til at styrke den generelle tillid i organisationen (Giddens, 1994, p. 77). Tendensen til i højere grad at styre gennem mere kontakt til aktører i organisationen, viser sig også på andre måder. Fra at være en relativt distanceret rammestyret, bliver den politiske ledelse også en metaguvernør som i højere grad benytter sig af mere personlig interaktion med organisationen. Blandt andet har man i Socialforvaltningens politiske udvalg taget en tur rundt til alle område-MED i organisationen for at få indtryk af de styringsmæssige udfordringer og problemstillinger, der eksisterer lokalt. Denne direkte deltagelse bidrager på flere måder til at styrke rollen som metaguvernør.

*Nogen KUNNE finde på at afkoble politikerne fra driften, og det er heller ikke meningen. Man er nødt til at have en viden om, hvad der foregår, og derfor er man nødt til at komme ud hele tiden. (Interview 43: Politiker).*

Denne politiker lufter den bekymring, at bevægelsen mod mere politisk rammestyret potentielt kan risikere at blive brugt som en politisk dekobling. Teoretisk ligger den pointe helt i tråd med Eva Sørensens kritik af, at den meget ”smalle” brug af metaguvernør-rollen kan skabe manglende føling med praksis (Sørensen, 2006; Sørensen, 2003). Politikerens her peger selv på nødvendigheden af at ”komme ud” i organisationen for at undgå sådan en dekobling.

Ansigt-til-ansigt-relationen til organisationen bidrager ifølge denne politiker både til at vedkommende bevarer ”følingen” med organisationen, men sender også et signal til ledere og medarbejdere, som ”tager bestik” af politikerens. Den direkte ansigt-til-ansigt-kontakt giver altså politikerne en mulighed for både at sende politiske signaler og få indtryk fra praksis, som i stigende grad vurderes som værdifulde. I et enkelt tilfælde viser en sådan personlig føling med feltet sig ekstremt afgørende for en politikers beslutning om at insistere på markant reduktion i rammestyret:

*Jeg har siddet omkring det her bord mandet op af jurister og økonomer, som har fortalt mig, hvorfor det ikke kunne lade sig gøre. Det bliver man skide usikker af, så det er også derfor, jeg har været nødt til at gå andre veje og spørge ude i sektoren (Interview 33: Politiker).*

I dette tilfælde er der i opstarten af tillidsreformen tale om et ejerskab, som primært er politisk forankret. Politikerens oplever altså her at skulle ”kæmpe” med den administrative ledelse, som ikke bakker op om reformen. Det afgørende er her, at borgmesterens grundlag for at holde fast ved sin politiske vision om en tillidsdagsorden kommer gennem personlig kontakt til organisationen. Blandt andet vælger denne politiske leder som noget nyt i kortere perioder at ”gå i praktik” på institutionsniveau, hvilket bidrager med personlige indtryk og erfaringer som senere bruges aktivt i den politiske beslutningsproces:

*Jeg fik jo at vide (fra forvaltningen), at områdelederne brugte alle de her tal til benchmark på medarbejdere, som klarede sig sådan og sådan. Og da jeg så kom i praktik - når jeg så spurgte de her gruppeledere, så brugte de det jo ikke så meget alligevel, for de vidste jo godt hvilke medarbejdere, der havde problemer (Interview 33: Politiker).*

Mødet med praksis betyder her, at politikerens ”på egen krop” får en fornemmelse af, hvordan de etablerede dokumentationssystemer reelt anvendes. Oplevelserne giver politikerens konkrete eksempler fra praksis, som bliver væsentlige argumenter for at prioritere og kvalificere rammestyringen. Det kan tolkes som et meget konkret eksempel på, hvordan denne ”hands-on” dimension af rollen som metaguvernør spiller sammen med dimensionen som rammestyre.

Empirien byder på en række stærke eksempler på anvendelsen af rollen som direkte ”hands-on”-deltager. Der er dog sammenlignet med rollen som rammestyre tale om en rolle, som stadig kun opdyrkes af enkelte politikere, og som i langt mindre grad er institutionaliseret. Med andre ord er rollen som direkte deltager ikke på samme måde en kollektiv forventning til politikerens, som rollen som rammestyre. Der kan altså ses tegn på en rolleforandring i retning af mere personlig deltagelse, som dog stadig er i sin vorden.

### *Politikeren som kapacitetsopbygger*

Den fjerde dimension i rollen som politisk metaguvernør handler om at opbygge det lokale niveau kapacitet til selvstyring. Her handler det altså i høj grad om at understøtte beslutningsprocesser og kompetencer på en sådan måde, at det lokale niveau muligheder for reelt at selvstyre og selvlede øges.

Det kan bl.a. handle om den politiske ledelses fokus på at opbygge kompetencer i organisationen, og her ses enkelte tegn på en øget bevidsthed om at understøtte organisationens kompetencemæssige afsæt. En MED-repræsentant fortæller om sin oplevelse af ændringer i politikernes fokus, som i højere grad er rettet mod at understøtte organisationens arbejde:

*Normalt har politikerne altid kigget udad imod borgerne og imod det, som pressen kunne få øje på. Skandaler. Enkeltsager. Det der foregik i maskinrummet – det har man regnet med, at forvaltningen tog sig af. Ledelsesudvikling, medarbejderudvikling... styringsudvikling. Det er noget, man har folk til (Interview 31: MED-repræsentant i Børne- og Ungeforvaltningen).*

Citatet illustrerer en oplevelse af, at den politiske ledelse i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse får større fokus på vigtigheden af organisationens kapacitet til at løfte det ansvar, der følger med tilliden. En politiker fortæller om erfaringerne fra implementeringen i egen forvaltning:

*Det har ikke kun været at tage kontrollen væk, men også at bygge fagligheden op. Det er tillid til faglighed. Det handler også om, at et arbejde med at få mere faglighed ind i sektoren og også en sektor, hvor der er mange kortuddannede, som også har svært ved ... hvor den faglige refleksion skal gødes lidt. Vi har også måtte sende mange på skrivekursus for at udvikle et fagligt sprog (Interview 33: Politiker).*

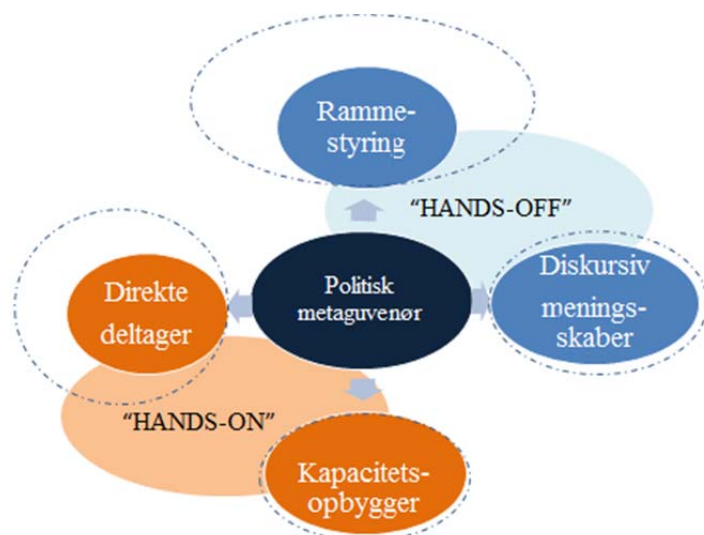
Den politiske leder italesætter her den opgave, der er i at styrke den faglighed, som ikke alle steder er tilstrækkelig tilstede til at kunne udfylde et øget råderum. Citatet kan tolkes sådan, at det politiske arbejde med at ”tage kontrollen væk”, som er i fokus i rollen som rammestyrer, ikke gør det alene. Den politiske leder har også en opgave i at opbygge organisationens kompetence til at løfte det ansvar, der følger med.

*Det afgørende er, at vi får motiveret fagligheden og giver ansvaret derud. Det er vigtigt, at vi tager ledelse og passer på medarbejderen i springet fra regler til kaos* (Observation 1: Møde i Borgerrepræsentationen)

Politikerens udtalelse herover kan tolkes som et eksempel på, hvordan den politiske leder bliver mere opmærksom på rollen ”kapacitetsopbygger”. Samlet set er det dog ikke et tema, som fylder meget i de politiske ledes oplevelse af deres rolle. Analysen peger altså på, at politikerne i højere grad har fået blik for rollen som kapacitetsunderstøtter, selvom rollen er ny. Kapacitetsopbygning betragtes i stigende grad som væsentligt, men betragtes samtidigt overvejende som en disciplin for den administrative ledelse.

#### *Opsamling: Ændringer i den politiske lederrolle*

Samlet set tegner der sig et billede af en række politiske rolleforandringer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Analysen peger på, at det bliver mindre legitimt at lede gennem rollen som suveræn eller smal rammestyrer. Det hænger sammen med, at disse roller bygger på brugen af direkte magt og styring, hvilket ikke er promoverende for opbygning af tillid (Frost & Moussavi, 2011; Luhmann, 1999; Schillemans, 2013). Tillid kan ikke beordres, og det betyder, at den politiske leder i stedet får en opgave med at ”invitere” til tillid og skabe organisatoriske præmisser for at leve op til tilliden. Derfor ses der helt på linje med eksisterende forskning en tydelig tendens til at fokusere og eksperimentere med flere dimensioner i metaguvernørrollen (Jensen & Sørensen, 2003; Sørensen, 2006; Sørensen, 2003).



Figur 10:1 Rolleforandringer for den administrative leder



Som illustreret i figuren herover, sker der en øget brug af samtlige dimensioner af den politiske metaguvernørrolle, om end der er væsentlig forskel på omfanget af denne udvikling. Rollen som ”rammestyre” er stadig den klart den dimension, som anvendes mest, men også her ses en skærpelse. Fra primært at definere rammestyre som springet fra ”detalje-styre” til ”mål- og rammestyre” ses også et øget fokus på omfanget og kvaliteten af den samlede rammestyre. Som politisk leder er det altså ikke længere nok at holde sig til rammestyre, men også nødvendigt at prioritere og kvalificere rammestyren. I rollen som rammestyre erkender man altså, at der hurtigt kan opstå så meget rammestyre, at kompleksiteten lokalt håndteres gennem dekobling eller skævvridning i fokus. Der er altså i den forstand ikke kun tale om *mere* rammestyre, men også om et større fokus på *bedre* rammestyre.

Samtidig ses også en tydelig udvikling af den politiske leders personlige deltagelse i organisationen. Fra som ”suveræn” eller ”smal rammestyre” at styre på afstand af organisationen ses en spirende tendens til at prioritere personligt fremmøde og ansigt-til-ansigt-kontakt med medarbejdere og ledere i organisationen. Det personlige møde bliver brugt til at gå i dialog med organisationen og opfange uformelle indtryk og erfaringer, som den politiske leder kan bruge til at understøtte politiske beslutninger omkring f.eks. design af rammestyren. Der sker samtidig en øget bevidsthed om, at man som politisk leder iagttages med stor opmærksomhed, og at det personlige fremmøde derfor også er en platform for at ”sende signaler”, som afkodes i organisationen. Der ses også enkelte eksempler på, at politiske ledere med succes benytter sig af diskursiv styre gennem f.eks. stærke metaforer, som forplanter sig i organisationen, ligesom der også kan ses enkelte eksempler på brugen som ”kapacitetsopbygger. Samlet set er konklusionen dog, at det især er rollen som rammestyre, som undergår en væsentlig forandring, ligesom personlig deltagelse bliver et centralt ”hands-on”- supplement i den politiske metaguvernørrolle.

## 10.2. Rolleforandringer for den administrative ledelse

Også for den administrative ledelse, følger der rolleforandringer med implementeringen af tillidsbaseret styre og ledelse.

### *Den administrative leder som rammestyre*

Tillidsdagsordene har overordnet set betydet en reduktion og hårdere prioritering af, hvilke mål der skal styres på. Rollen som rammestyre handler for den administrative ledelse primært om et opgør med eskaleringen i mål, målepunkter, evalueringer og dokumentation. Set fra forvaltningens perspektiv er baggrunden for eskaleret styre, at man igennem mange år er blevet skolet og belønnet for på at forebygge og håndtere risici. Med andre ord har fokus for den administrative ledelse i høj grad været opadtil. Det handler både om at beskytte sig selv, men også direktionen og den politiske ledelse. Denne tendens bliver der i stigende grad reflekteret over og stillet spørgsmålstejn ved, selvom der stadig er lang vej til en gennemgribende rolleforandring.

*Der er stadig nogen, der ser sig selv som gatekeepere. Som én der skal skærme direktionen for mislyde (Interview 42: konsulent fra Socialforvaltningen).*

Den administrative ledelse har altså traditionelt haft en rolle, hvor dét at udpege og forebygge risici er i fokus for at forhindre udefrakommende kritik og ubehagelige pressesager. Øget og mere

detaljeret styring har i den sammenhæng været et centralt middel til at ”gardere” organisationen, hvilket har skabt eskalerende krav til og indgriben i det lokale råderum. Selvom der altså langt fra er tale om et rolleopgør, er der dog også en række eksempler på begyndende rolleforandringer hos den administrative ledelse:

*Hvis alle kan stille mig opgaver til hver en tid, som jeg helst skulle have løst i går, så har jeg meget svært at løse det, som er min centrale opgave, som er, hvad jeg startede med at sige. Og det er altså tyndet ud i (Interview 50: Leder i Socialforvaltningen).*

Nogle af de steder hvor man aktivt har samarbejdet med forvaltningen om implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse, er der altså en oplevelse af, at noget har forandret sig. Det handler dels om en øget bevidsthed om mængden og kvaliteten af styring, ligesom vigtigheden af i højere grad at koordinere og prioritere indsatser på tværs i forvaltningen bliver tydeligere. Der beskrives altså en ændret magtrelation, hvor den administrative ledelse i højere grad forsøger at tilpasse styringsopgaver til den lokale drift.

*Man skal jo også afgive noget magt. Fordi tidligere har det været os, der har siddet og defineret på enkeltydelsesniveau. To min. til sengeredning, fire min. til det osv. osv. Nu er det en blok, som vi afgiver magten til, at leverandører og borgere i samarbejde definerer. Det giver rigtig god mening. Men nogle myndighedspersoner har skullet omdefinere deres rolle. Det er bare en anden position, man står i lige pludseligt (Interview 24: Konsulent fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

For den administrative ledelse sker der altså ligesom i den politiske ledelse et begyndende rolleskifte, hvor det bliver mindre legitimt at bruge sin magt til at lave styring, som ikke understøtter det lokale niveau arbejde med kerneopgaven. Det betyder blandt andet, at den administrative rammestyre skal tage ansvar for mængden af den samlede styring.

*Den største forandring for forvaltningen er, at man ikke hver gang der er et problem, skal lave en ny dokumentation, instruks eller måling. Jeg kalder det at være ”dokumentationsneutral”. Dvs. at hvis vi tilføjer noget, skal vi også fjerne noget. For ellers vokser det hele tiden. Vi skal tage meget stilling til det, vi vil vide og også det, vi ikke har brug for at vide. Det er faktisk en meget stor forandring for mange af vores dygtige medarbejdere (Interview 61: Direktør).*

Tillidsbaseret styring begrænser altså forvaltningen i, hvor meget styring det er acceptabelt at igangsætte. Selvom en stor gruppe af respondenterne fra forvaltningerne udtrykker stor forståelse for ambitionerne om at skabe mere meningsfuld styring, er det dog også dilemmafyldt, når man står som ambassadør for et fagfelt. En konsulent fortæller:

*Jeg arbejder jo også med nogle indsatsområder, hvor man ved, at noget af det der rykker, det er jo også at fastsætte nogle mål. Fædre på barsel eller sådan noget. Og det er jo så ikke lige det, som den øverste ledelse eller nogen politiske farver synes er en god ide. Og så misbruger man afbureaukratisering og tillidsdagsorden til at afskaffe mål på de nedprioriterede områder, som bare ikke bliver løftet, hvis ikke de får det fokus (Interview 22: Konsulent fra Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

I den proces det er at prioritere, hvilke mål der styres på, kan den embedsmand som er ansat til at løfte et særligt fagområde, altså godt føle sine virkemidler blive amputeret. Med andre ord bliver den interne konkurrence imellem dagsordner og deres tilknyttede måleområder intensiveret, fordi der i højere grad er en ambition om nulvækst i dokumentationen. Et dilemma er altså, at styringsværktøjer opleves som vigtige virkemidler til at cementere et områdes vigtighed, men faktisk også ens egen betydning i organisationen. En udfordring i den forbindelse er hermed også, at de mange aktører i forvaltningen ofte ikke har koordineret styringsopgaverne internt. Lokalt har det tidligere skabt en oplevelse af uklarhed omkring, hvem der legitimt kan stille dem opgaver hvornår:

*Hvis man har for mange ambitiøse mennesker siddende (i forvaltningen), som har formuleret fantastiske projekter, som hver især er helt vildt gode, men som ikke er koordinerede... Det var fuldstændigt ved at køre ud af kontrol, altså i forhold til hvor mange opgaver vi skulle løse for alle mulige. Og det er altså tyndet ud i. Man er blevet mere nysgerrig på forudsætninger for at løse det, som er min hovedopgave: At lede en nærinstitution. Mere end at sikre at alle får tilfredsstillet deres trang til alt muligt (Interview 50: Leder i Socialforvaltningen).*

Citatet illustrerer også den pointe, at man oplever en spirende ændring i forvaltningens adfærd. Det handler ikke kun om en øget forståelse for, at mængden af styringstiltag må have en naturlig grænse, men også at styringen i højere grad rettes mod kerneopgaven frem for de faglige interesser, der eksisterer i forvaltningen.

Samlet set ses tegner der sig altså et billede af en administrativ ledelse, som er i en proces med at reflektere over og forme en ny version af rollen som rammestyrer. For den administrative ledelse betyder det, at rollen som distanceret ”principal” eller ”smal rammestyrer” udfordres af et forstærket fokus på, hvordan styringen understøtter arbejdet på det lokale niveau. Det betyder blandt andet, at den administrative ledelse skal sikre, at styringen samlet set prioriteres og kvalificeres gennem en højere grad af inddragelse af det lokale niveau, ligesom manglende koordination af styringen på tværs af forvaltningen opleves som mindre legitimt.

#### *Den administrative ledelse som diskursiv meningsskaber*

Selvom der også kan findes eksempler på administrative medarbejders brug af diskursive virkemidler, fylder især den administrative topledelses rolle som diskursiv meningsskaber.

*Det starter oppe fra. Måden som direktionen og den øverste ledelse taler til deres decentrale ledere og medarbejdere på er afgørende (Interview 31: MED-repræsentant Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Både direktørerne selv og en række institutionsledere understreger den centrale betydning, det har, når en administrativ topleder får tegnet en fælles retning, som organisationen begynder at navigere efter. Det understreges derfor som afgørende, at den administrative topledelse tydeligt signalerer valget om tillidsbaseret styring og ledelse. Som personer afkodes topledernes adfærd og beslutningsmønstre med stor opmærksomhed og bliver derfor et vigtigt grundlag for fortællingen om organisationens retning.

*Når ens beslutninger begynder at blive retningsforudsigelige, så begynder resten af systemet at træffe beslutninger uden at spørge, fordi de kender intuitivt retningen. Hvad ville direktøren have gjort? Han ville nok have gjort sådan. Og så tør de handle. Og når du først er kommet derhen, så får du en enorm effektiv eksekveringsmaskine og det jo til syvende og sidst det, det handler om (Interview 63: Direktør).*

Citatet her viser, hvordan direktøren ved at tydeliggøre retningen i sine beslutningsprocesser, gør det muligt for organisationen at afkode retningen og skabe mod til at handle. I tråd med Sørensens pointe kan den administrative metaguvernør altså gennem rollen som diskursiv meningskaber rette de selvstyrende aktørers energi og målorientering imod bestemte billeder af den ønskede fremtid (Sørensen, 2006; Sørensen, 2007). Et eksempel er i frisættelsesforsøgene, hvor manges øjne følger direktørernes diskurs:

*Jeg havde ALDRIG turde holde fast i det, hvis ikke direktøren havde sagt det så tydeligt. Så det er helt afgørende at dem, der har mandatet, er meget tydelige (Interview 55: Leder i Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Der hviler altså rigtig mange øjne på topledere og de billeder af udfordringer, muligheder og ønskværdig fremtid, de tegner.

Selvom rollen som diskursiv meningskaber, defineres som en "hands-off"-dimension i metaguvernørrollen, er der i empirien flere eksempler på en administrativ ledelse, som i højere grad inddrager andre aktører i udviklingen af diskurser i organisationen. Det gælder f.eks. i Socialforvaltningen, hvor udformningen af pejlemærker for arbejdet med tillid sker med afsæt i en række omfattende involveringsprocesser blandt ledere og medarbejdere i organisationen. Lignende eksempler ses i Børne- og Ungdomsforvaltningen, hvor udformningen af ledelsesgrundlaget sker over en lang periode, hvor den administrative ledelse løbende er i dialog med ledere i forvaltningen. Dette kan tolkes som eksempler på, hvordan rollen som diskursiv meningskaber inddrager "hands-on"-dimensioner, som virkemidler.

Det betyder også, at medierne for kommunikation ændres. Ud over at ansigt-til-ansigt-kommunikation prioriteres, ses også øget brug af andre mere uformelle medier. F.eks. beretter flere i Socialforvaltningen om betydningen af, at en direktør benytter sig af en mere uformel kommunikation som en blog:

*Dét at direktionen er begyndt at blogge, giver større transparens i, hvad de er optaget i direktionen. Når de sådan løbende kommenterer på noget, der foregår i Socialforvaltningen og man får en fornemmelse af, hvor er de på vej hen. (Interview 50: Leder i Socialforvaltningen).*

Det centrale er altså, at en mere uformel form for kommunikation kan bidrage til at understøtte meningskabelse over de store afstande i hierarkiet.

### *Den administrative ledelses direkte deltagelse*

I lighed med den politiske ledelse ses også en tendens til, at den administrative ledelse udforsker en rolle som mere direkte deltager i organisationen. Både den administrative topledelse og

embedsværket prioriterer og finder i højere grad værdi i at komme ud og deltage direkte i organisationens liv. Én direktør bruger f.eks. dét at deltage i ”kaffemøder” på institutionerne, hvor samtalen kan tages i uformelle rammer. En anden variant af deltagelse ses i Socialforvaltningen, hvor forvaltningsmedarbejdere har været på såkaldte ”medarbejderrejser” ude i organisationen. Frem for at styre på afstand vælger man her en antropologisk tilgang, hvor man gennem direkte deltagelse og observation får viden om samspillet mellem styring og kerneopgaven.

Selvom den administrative ledelses magt ikke forsvinder ved sådanne møder, sættes den alligevel ”i parentes”. Teoretisk kan det tolkes som et forsøg på at gå i øjenhøjde med den underordnede ved at nedtone sin magt, selvom den jo ikke forsvinder (Frost & Moussavi, 2011; Jensen & Sørensen, 2003).

Det er forskelligt, om medarbejderne i forvaltningen synes, den nye rolle er spændende. Dét at opsøge praksis med en nedtoning af den formelle magt, opleves særligt som en udfordring for de medarbejdere, der har ”*siddet og designet styring i de sidste 10-15 år og aldrig har sat deres ben på en institution*” (Interview 51: Konsulent i Børne- og Ungdomsforvaltningen). Der er altså nogen steder tale om en gennemgribende rolleforandring, som især er udfordrende der, hvor magtdistancen har været stor.

Et nyt aspekt i rollen som direkte deltager er også forsigtigheden med at bruge sin magt til at anvise løsninger på de problemer, der rejses. Det kan for nogle medarbejdere være udfordrende at ”*bide sig selv i læben for ikke at give dem svaret*” (Interview 46: Konsulent i Socialforvaltningen). Den helt store forandring er altså her et skifte fra rollen som ”ekspert”, som qua sin viden kan designe styringen på afstand, til en rolle som nysgerrig facilitator, som er nødt til at kende og forstå konteksten langt mere gennemgribende for at kunne lave styring, som understøtter opgaveløsningen.

Det direkte møde opleves generelt som værdiskabende, fordi den mere uformelle form gør det muligt at skabe dialog om erfaringer, ønsker og bekymringer. Det gælder ikke kun mellem direktør og institutionsleder, men også mellem forvaltningsmedarbejdere og det lokale niveau, hvor kommunikationen mange steder har været oplevet som rigtig dårlig. Flere medarbejdere i forvaltningen oplever i den forbindelse, at det er med til at reducere misforståelser, når forvaltningen prioriterer rollen som direkte deltager:

*Når man ser hinanden i øjnene – når en økonomikonsulent sidder overfor en terapeut og har direkte kommunikation, så fungerer det fint. Så er der ikke nogen misforståelse* (Interview 35: Chef i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).

Tilliden opbygges altså i højere grad gennem specifikke relationer, hvor repræsentanter fra forvaltningen i Giddens terminologi fungerer som ”adgangsporte” for den generelle tillid til systemet (Giddens, 1994, p. 77). Det ligger også i tråd med Newtons og Zmerli, som konkluderer, at specifik tillid til personer er grundlaget for at opbygge mere abstrakt tillid (Newton & Zmerli, 2011). Selvom alle forvaltningsmedarbejdere af gode grunde ikke kan have tætte relationer til alle

institutionsledere, beskriver flere, at selv det at have få tættere relationer kan gøre en forskel for tilliden til forvaltningen:

*Den der tætte relation betyder alligevel utroligt meget. Den giver en fleksibilitet. Når jeg sender en mail, så får jeg bare en standardmail, og de er ikke altid særligt smart formuleret. Og så bliver jeg lidt utryk. Selvfølgelig kan jeg ringe til én eller anden hotline, og så kan jeg få lov at diskutere med fem forskellige mennesker. Måske er det ikke deres kerneområde, og så bliver jeg stillet videre. Og jeg formår ikke at formulere mig, så den person forstår, hvad jeg mener. Så bliver jeg stillet videre til den næste (Interview 20: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

I dette tilfælde oplever lederen ikke at have en tæt relation til nogen i forvaltningen og beskriver både, hvordan det skaber en utryghed og ganske mange transaktionsomkostninger for hende i løsningen af opgaven. Denne erfaring går igen blandt mange ledere og forvaltningsfolk. At det at have en konkret person, man føler, man kender, faktisk kan være med til at lette adgangen til forvaltningen. Fra den administrative ledelse er der en spirende opmærksomhed på værdien af de direkte møder, som bliver anledninger til at opbygge styringsrelationerne med det lokale niveau.

*Selv regnedrengene er faktisk begyndt at gøre tingene på en ny måde. De er faktisk begyndt at sige – vi er nødt til at tage ud og møde folk, fordi det har de også fundet ud af, at det kommer der faktisk noget ud af i stedet for at tage den over mail (Interview 42:Konsulent i Socialforvaltningen).*

Der ses altså også en tendens til at prioritere tid til ansigt-til-ansigt-møder, fordi dét at pleje relationerne til institutionsniveauet skaber merværdi. I dette tilfælde er der tale om mere uformelle ansigt-til-ansigt-møder, som altså også kan ses som anledninger til at opbygge tillid. Det at den formelle magt bliver mindre hensigtsmæssig for forvaltningen at bruge, har også betydning for dialogformerne. Både institutionsledere og forvaltningsfolk beskriver en ændring i retning af en mere ligeværdig dialog imellem forvaltning og institutionsniveau, som kan være ganske udfordrende at etablere.

Flere oplever, at sprogbarrierer i mødet mellem institution og forvaltningen giver ligeværdigheden vanskelige kår. Der hvor det især går galt, er der, hvor institutionslederne oplever sig talt ned til. En central udfordring for den administrative ledelse i arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse bliver altså at skabe en højere grad af ligeværdig kommunikation:

*Det kræver (...), at man har respekt for andre mennesker på en anden måde, end når man kan klare sig med ordrer. Så man skal ville den ligeværdige dialog, for når man arbejder med det her, er alle medarbejdere lige vigtige (Interview 61: Direktør).*

Citatet understreger igen, at rollen som direkte deltager adskiller sig fra den tidligere principalrolle i demonstrationen af den formelle magt. Brugen af rollen som ”direkte deltager” handler altså ikke kun om at skabe direkte møder, men i høj grad også om at fremme ligeværdigheden i møderne. Én ting er altså at indgå i dialoger, tage ud på besøg på arbejdspladser og prioritere uformelle snakke i organisationen, men en anden er at kunne signalere den respekt og skabe den ligeværdighed i dialogen, som reelt bidrager til en bedre styringsrelation. Her understreges altså den særlige

dimension i rollen som ”direkte deltager”, som handler om ”hands-on” at kunne skabe øjenhøjde, når man formelt har mere magt end den, man står overfor.

### *Den administrative ledelse som kapacitetsopbygger*

Den administrative ledelse får i arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse også øget fokus på at opbygge og sikre den fornødne kapacitet til selvstyring i organisationen.

Det sker dels ”hands-of” igennem iværksættelse af en række centrale kompetenceudviklingsforløb for lokale aktører som ledere, MED-repræsentanter, tillidsrepræsentanter og medarbejdere. Fra centralt hold udbydes der uddannelse i tillidsbaseret ledelse, ligesom der er afholdt en række konferencer omkring tillidsdagsordenen, som også har haft til formål at ”klæde” relevante aktører på til deres nye roller. I Børne- og Ungdomsforvaltningen er der investeret i et relativt omfattende uddannelsesforløb for hele MED-organisationen. På specifikke områder har der også været arrangeret kurser for fagprofessionelle i forbindelse med implementeringen af nye styringsmodeller, som har skabt en højere grad af autonomi til medarbejderne. Et eksempel er f.eks. i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, hvor indføringen af besøgsblokkene har krævet en anden grad af skriftlighed blandt hjemmehjælperne. Dette har betydet, at man har gennemført en række skrivekurser for at løfte medarbejdernes kompetence til de ændrede opgaver. Der er altså en række eksempler på, at den administrative ledelse sikrer kompetenceudviklingstiltag, som skal gøre det muligt for de selvstyrende aktører at løfte de udfordringer, der følger med et øget råderum. Det kan tolkes sådan at den administrative metaguvernør agerer kapacitetsopbygger, dog i overvejende grad på afstand og ”hands-of” i forhold til aktørerne. Her ses altså umiddelbart en forskel på Sørensens forståelse af kapacitetsopbygning, som primært forstås som en ”hands-on”-dimension, der foregår i direkte samspil med de selvstyrende aktører (Sørensen, 2006).

Der findes imidlertid også andre former for kapacitetsopbygning, som netop foregår i det direkte møde med det lokale niveau. Et eksempel er fra projektet ”Frisæt institutionerne”, hvor de lokale ledere som skal deltage i forløbet, oplever den administrative direktørs opbakning og støtte som helt afgørende for deres villighed til at gå ind i projektet:

*Vi havde et møde med vores direktør og de institutionsledere, der skal være med i forsøget. Og der var han rigtig god til at opmuntre dem og sige, vi vil gøre alt for at støtte jer forsøge at bane vejen for det, I har ønsket jer (Interview 58: Konsulent fra BUF).*

Direktøren her agerer kapacitetsopbygger ved aktivt at forsøge at opbygge lederens præmisser for at arbejde med de ønskede indsatser. I dette tilfælde er der i den grad tale om ”hands-on”- kapacitetsopbygning, ligesom metaguvernørens neutralitet også er tydeligere her. Afsættet for støtte er i høj grad lederens ønsker og ikke den administrative leders ambition om at opnå bestemte, konkrete løsninger.

Netop kravet om en højere grad af neutralitet i forhold til den konkrete løsning går igen i mange af eksemplerne på den administrative ledelses rolle som kapacitetsopbygger. Derfor er et centralt træk også, at de i højere grad lytter til, involverer og inddrager de selvstyrende aktører. En institutionsleder fortæller:

*Det er ikke mere end to måneder siden, at jeg var oppe at skændes med en (fra forvaltningen), hvor jeg sagde, "det er for dårligt". Det var hun skide ligeglad med. Men kvalitativt har det været anderledes den sidste måned. Det tog mig noget tid, men pludselig kunne jeg godt høre, at det var mere, "Hvad synes I...". Det nye var, at det var mere op til os (Interview 36: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Den forandring som institutionslederen her beskriver, kan tolkes som en begyndende oplevelse af en forvaltning, der som overordnet primært agerer ekspert på kapacitetsopbygning, til en forvaltning der i højere grad forsøger at involvere den underordnede i, hvilken kapacitetsopbygning der er brug for. Denne bevægelse kan ses som et eksempel på i højere grad at samskabe kapacitetsunderstøttelsen for dermed at skabe bedre muligheder for at inddrage alle behov i styringskæden. Her ses altså paralleller til bl.a. Bruijn, og Weibel, som peger på, at involverende forløb skaber mulighed for at internalisere styringen samt forbedre tilliden mellem overordnet og underordnet (Bruijn, 2002, pp. 587–588; Six, 2013, p. 172; Weibel, 2007).

Det at gå ind i en rolle som involverende kapacitetsunderstøtter kræver nye kompetencer af forvaltningsmedarbejdere, som tidligere i højere grad har været vant til at designe styringen selv og derefter melde den ud i organisationen.

*Der er ingen tvivl om, at vi bruger rigtig mange kræfter alle sammen her på at fundere over, hvad er vores rolle fremadrettet. (...) Der enormt mange refleksioner i gang, og jeg synes hvert fald, jeg kan se på den måde, man arbejder med nye strategier og nye udviklingsprojekter, at man begynder og ligesom tage det på sig, at i højere grad at være facilliterende og understøttende og lave det mere lokalt drevet (Interview 29: Konsulent i Socialforvaltningen).*

Selvom der findes mange eksempler på, at denne rolleforandring rent faktisk er i bevægelse, er der ingen tvivl om, at den er vanskelig og langt fra er færdig. Det handler også om at hæve overlæggen i forhold til en klassisk forståelse af inddragelse, som fortsat lever i bedste velgående mange steder i forvaltningen.

*Når man snakker med folk i forvaltningen, så siger de jo, at de inddrager rigtig meget. Og det oplever de virkelig også, at de gør. De synes jo, at de snakker meget med det decentrale niveau, men det er nærmest høringsagtigt. Så det med at opfatte sig som direktionens forlængede arm. Til at betragte sig som et facilliterende og understøttende servicecenter... Det er en helt anden måde at tænke på (Interview 48: Konsulent fra Socialforvaltningen).*

Når denne rolleforandring ikke altid er uden udfordringer, handler det som også illustreret i analysen af kompetencemæssige barrierer om at opdyrke de kompetencer, der kræver at lytte og involvere frem for at komme med løsninger. For andre handler det om at mestre det formelle magttab, der følger med rollen som kapacitetsopbygger.

### **Opsamling: Ændringer i den administrative ledelsesrolle**

Samlet set peger analysen på, at arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse er med til at skabe bevægelser i rollen som administrativ ledelse. Ligesom for den politiske ledelse ses en klar ambition om som administrativ ledelse at understøtte selvstyring på lokalt niveau, frem for som



”principal” eller ”smal rammestyre” at styre på afstand. Dermed kan der også her ses en bevægelse imod i højere grad at abonnere på metaguverørrollen.

I figuren herunder illustreres det, at alle dimensioner i den administrative metaguverørrolle er i bevægelse, men også at der er forskel på i hvor høj grad dimensionerne tages i anvendelse.



Figur 10:2 Rolleforandringer for den administrative leder

Dimensionen ”rammestyre” er i særdeleshed i fokus, fordi arbejdet med tillidsbaseret styring stiller helt anderledes krav til både kvaliteten og omfanget af den administrative ledelses styringsindsats. Fokus flyttes i højere grad til hvordan styringen understøtter det lokale niveau opgaveløsning, og i praksis betyder det både større krav om at nedtone detailstyring til fordel for rammestyre, men også et krav om at prioritere mængden af styringsmål. Det er på den ene side et spørgsmål om at nedbringe mængden af mål til et mere overskueligt niveau, samt at de tilbageblivende mål i højere grad koordineres på tværs af forvaltningerne. Rollen som rammestyre er altså i fokus, og på tværs af aktører er der relativt enslydende billeder af, hvilke rolleforandringer der er brug for. Der er dog stadig langt fra ord til handling, og selvom der er en række eksempler på ændret rolleadfærd, er der også mange eksempler på utilstrækkelige eller mislykkede rolleforandringer i den administrative ledelses rammestyre.

Rollen som direkte deltager betragtes også i højere grad som værdiskabende. Den administrative ledelse prioriterer flere besøg lokalt i organisationen, som betragtes som afgørende for at kunne designe rammestyren, så den tager højde for den konkrete kontekst, den skal fungere i. Det betyder også, at den administrative ledelse i højere grad har fokus på, hvordan dialogen i mødet med praksis bliver ligeværdig og respektfuld.

Samtidig ses også en udvikling – om end mere moderat – på dimensionerne ”diskursiv meningskaber” samt ”kapacitetsunderstøtter”. Især den administrative topledelse benytter sig i højere grad af diskursive virkemidler og bliver på den måde afgørende figurer i skabelsen af fælles

billeder af fremtiden. Rollen som kapacitetsopbygger udfoldes ligeledes mere, men har stadig sin vægt på ”hands-off”-initiativer som f.eks. kompetenceudviklingsforløb. I forhold til ”hands-on”-kapacitetsunderstøttelse er der også ændringer at spore, om end denne forandring lader til at byde på flere udfordringer for den administrative ledelse. Den neutrale tilgang i ”hands-on”-versionen af kapacitetsunderstøttelse kræver nye kompetencer og kan være forbundet med et magttab som ”alvidende” ekspert. Der ses altså en tendens til at italesætte og udforske denne dimension i metaguvernørrollen, selvom der stadig er udfordringer knyttet til rolleforandringen.

### 10.3. Rolleforandringer for den fagprofessionelle ledelse

For den fagprofessionelle leder sker der i lighed med den politiske og administrative lederrolle en række væsentlige ændringer i forbindelse med implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Særligt for denne lederrolle er den direkte kontakt med de fagprofessionelle medarbejdere, som i sidste ende er i samspil med brugere og borgere.

Også for den fagprofessionelle leder sker der er en rolleudvikling. Hvor karikaturen på den gode leder tidligere var den stærke ”nulfejls”- administrator, som blev belønnet for at undgå risiko, kan der i empirien ses klare tegn på et rolleskifte, som går i retning af et stærkere abonnement på metaguvernørrollen. Det viser sig i særlig grad i brugen af rammestyring og direkte deltagelse, men også i ganske udstrakt grad i måden lederne bidrager til kapacitetsunderstøttelse og diskursiv meningskabelse.

#### *Den fagprofessionelle leder som rammestyrer*

Selvom de lokale ledere også tidligere har haft et vist handlerum, vokser det sig større i arbejdet med tillidsreformen, hvor bindingerne på autonomien slækkes. Selvom der naturligvis stadig er rammer for de lokale ledernes virke, skal de i højere grad forvalte en autonomi, som både byder på muligheder og udfordringer. For mens de friere rammer muliggør en mere fleksibel tilgang til opgaveløsningen, så er der en stor ledelsesopgave forbundet med den konkrete disponering af handlerummet. Opgaven som leder er ikke i ”blindt” at fjerne bindinger eller kontrol, men aktivt at vurdere hvor det er hensigtsmæssigt at gøre det.

*Et eksempel er pillerne. Der synes jeg ikke lige, er stedet at lave tillidsreform. Lige her har vi problemer med at få det til at fungere, så her vil det være helt håbløst at sige, at ”jamen, her har jeg bare tillid til dig”. Det kan gå helt amok, hvis man fletter for meget tillid ind i det. Så man skal også vide, hvor man vil sætte ind (Interview 38: Leder i Sundheds – og Omsorgsforvaltningen).*

For den lokale leder er der altså en vigtig opgave i at vurdere, hvor det giver mening at fjerne bindinger, og hvor det vil være for risikabelt. Det at kende konteksten lader til at være en vigtig forudsætning for at lave denne vurdering. Det kræver en leder med en god fornemmelse af organisationen, de risici der kan opstå og de kompetencer, det kræver at løfte opgaven. Derfor bliver en vigtig del af rollen som fagprofessionel rammestyrer at afklare rammen, så den matcher forskellige behov og kompetencer.

*Når jeg overleverer en opgave til en medarbejder, sætter vi os med og snakker om rammen. Det er ikke bare mig, der kommer: "Bang – værsgo!". Det er netop i virkeligheden en forhandling om, hvad er rammen for det her (Interview 69: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Rammestyling handler altså for den fagprofessionelle leder om at skære rammen til, ofte i samspil med medarbejderen, så den passer til kompetencer og kontekst. Hvor opgaveløsningen tidligere har været styret på en ensartet måde og med ensartet autonomi, får den fagprofessionelle leder en anderledes kompleks opgave i at skræddersy rammestyling.

Afklaring af rammerne opadtil beskrives også som central del af rollen som rammestyrer. For når råderummet ændres, bliver forståelsen af den overordnede ramme en forudsætning for at navigere kompetent. En direktør beskriver det således:

*Det betyder, at lederen skal være i stand til at sætte en anden ramme. Det handler om nogle (...) fælles tilgange, som gør, at man som medarbejder kan agere trygt indenfor den her ramme og vide, hvor grænserne er. For de er der selvfølgelig stadigvæk. Vi er nødt til at acceptere at vi har nogle politisk fastsatte servicemål, og dem skal vi holde os indenfor (Interview 61: Direktør).*

Den lokale leders rammesætning kræver med andre ord også en god fornemmelse af, hvor rammen er til forhandling, og hvor den ikke er. Det er i mange tilfælde også et spørgsmål om fingerspidsfornemmelse opadtil og et blik for timing. For selvom mange af de lokale ledere i høj grad udfordrer rammerne, er afsættet også en forståelse for, hvor man netop i denne kontekst kan udfordre, og hvor man skal lade være:

*Alt, hvor det har kunnet lade sig gøre, har jeg tvistet reglerne. Og der hvor vi ikke har kunnet tviste dem, har jeg ladet være med at bruge krudt på det. Her gør vi, som der bliver sagt. Sådan er det (Interview 36: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet her peger på, af den fagprofessionelle rammesætter formår at udfordre de bestående rammer, men også mestrer en vis pragmatisme der, hvor rammen ikke kan ændres. Man kan tolke det sådan, at en ledelsesmæssig kompetence til at spotte og udfordre rammen dér, hvor det er relevant, men også realistisk, bliver afgørende. Det kræver fagprofessionelle ledere, som kender deres organisation, og som er gode til at vurdere og forebygge de risici, der er forbundet med at skubbe til rammen.

### ***Den fagprofessionelle leder som diskursiv meningskaber***

For den fagprofessionelle leder sker der også en rolleudvikling, som i højere grad involverer diskursiv meningskabelse.

*Dét at den enkelte leder formår at kunne sætte sig ind i den store historie, oversætte den store historie til din organisation, din afdeling, til din gruppe, dine medarbejdere. Det er noget af det, der ligesom kaldes på (Interview 24: Konsulent i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet understreger, at lederen får en central rolle i at oversætte retningen for arbejdet til den lokale kontekst. Det bliver afgørende, fordi forståelsen af retningen gør det nemmere at navigere, når

autonomien øges, og man som medarbejder skal bære et større ansvar. Det kan tolkes sådan, at en fælles forståelse for retningen er med til at reducere den forøgede usikkerhed, som kan opstå, når handlerummet øges. I den forbindelse får lederen altså også en vigtig rolle som oversætter af overordnede, politiske visioner i organisationen.

Dette involverer ofte en hårfin balancegang imellem at sikre rammer og samtidig undgå at være for styrende i processen. For selvom mange understreger betydningen af klarhed om retningen, er det ikke nødvendigvis udtryk for, at lederen som autoritet beslutter retningen. I flere tilfælde er der tale om, at lederen faciliterer dialoger, hvor medarbejder og leder i fællesskab oversætter de politiske versioner til egen organisation. Den involverende tilgang gør sig altså også gældende her. Ikke desto mindre beretter mange om vigtigheden af en tydelig ledelse, som i processen står frem og sikrer, at en fælles diskurs skabes.

En vigtig pointe er, at den dygtige diskursive meningskaber ikke agerer i et tomt rum, men formår at orientere sig i de overordnede fortællinger i organisationen og bruge dem som afsæt for den lokale fortælling. Det involverer dels en god føling og koordination med de ”store” fortællinger i organisationer og evnen til at sikre, at den ”lokale” historie er i tråd med den overordnede retning i organisationen. For den lokale leder betyder oversættelsen også ofte en vis grad af sortering:

*Jeg har simpelthen 12-14 politiske aftaler, som jeg skal udrulle, og hvis jeg udruller dem en til en i sådan traditionel forstand, så vil folk jo drukne. Der handler det jo for mig om at sætte det ind i en kontekst, altså den overordnede strategi. At skabe mening. Det skal hænge sammen med, hvad vi i øvrigt ellers gør (Interview 25: Leder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

Citatet understreger, at lederens oversættelse hverken er ”lige til” eller ”entydig”, men i den grad også handler om at *vælge* et fokus. Meningen er altså ikke givet, men skabes i høj grad i lederens oversættelse. Den gode diskursive meningskaber er på den måde dybt afhængig af kendskab og føling med både den organisatoriske kontekst og den lokale kontekst på arbejdspladsen. Enkelte ledere nævner også, at dét at skabe mening gennem diskurs også bliver afgørende, når arbejdspladsen står overfor betingelser, som af medarbejderne opleves som uhensigtsmæssige. I arbejdet med rammestyret kan meningen f.eks. komme under pres, når lokale ønsker til øget autonomi afvises af den administrative eller politiske ledelse.

*Der har været rammer, som ikke kunne udfordres, og der har det været min opgave at oversætte, at det er der nogen andre, der har bestemt, og hvordan løser vi det så (Interview 36: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

I sådanne tilfælde får lederen altså en opgave med at skabe ”mening” i ”meningsløsheden” og på den måde sikre, at for meget energi ikke bindes i de organisatoriske begrænsninger, som man reelt ikke kan gøre noget ved. Igen ses en vis grad af pragmatisme i rollen som diskursiv meningskaber.

### ***Den fagprofessionelle leders direkte deltagelse***

Den øgede autonomi skaber på den ene side større spillerum, men kan også skabe mere usikkerhed blandt nogle medarbejdere. Derfor beskriver mange ledere et øget behov for i perioder gå tæt på og

deltage direkte i opgaveløsningen. Det handler også om, at den risikovurdering der ligger i at give autonomi, kræver tilstrækkelig føling med opgaveløsningen og medarbejderens kompetencer:

*For når nu medarbejderen ikke er detailstyret, så kræver det, at medarbejderen tænker selv og bruger sin faglighed. Og der skal du som leder være sikker på, at den viden er til stede. Det gør de bl.a. ved at gå med ud i hjemmene og have dialog med medarbejderne (Interview 14: Chef i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Det kan også dreje sig om forventninger til, at lederen deltager i udvalgte opgaver, som måske er nye eller særligt udfordrende for medarbejderen. Det understreges af flere både ledere og medarbejdere, at manglende direkte deltagelse fra lederens side udgør et problem i en tillidsbaseret kontekst. Her ses en parallel til analysen af tillidsbaseret ledelse, som understreger betydningen af lederens tilgængelighed. En medarbejder som i øvrigt er glad for den øgede autonomi, oplever, at hans forventninger til lederens direkte deltagelse ikke indfries:

*Når min leder så endelig er her, så står der en kø uden for kontoret. Og det vil sige, at det er meget svært at komme ind og få forklaret, at der er nogle ting, der ikke fungerer. Når der så er noget, så må chefen også være tilgængelig, for ellers så får problemerne bare lov til at udvikle sig. Og så får man først fat i chefen, når det er gået fuldstændig galt. Så jeg synes, at der er noget omkring tilgængelighed som halter gevaldigt (Interview 26: Medarbejder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

Citatet her illustrerer den pointe, at lederens nærhed bliver afgørende, fordi dét at fjerne bindinger på autonomi alt andet lige skaber situationer, hvor man som medarbejder kan komme i tvivl om, hvordan man bedst navigerer. Direkte deltagelse absorberer noget af den usikkerhed, autonomien skaber, hvis man som medarbejder oplever, at man kan få fat i sin leder, når man har brug for det.

Et gennemgående træk er også, at mødet imellem leder og medarbejdere i højere grad bliver uformelt og ikke-planlagt. Lederrollen som direkte deltager handler altså om at placere sig tæt på praksis uden på forhånd at have defineret, hvordan interaktionen skal foregå. En leder fortæller:

*Jeg har rigtig mange små, korte, uformelle møder, som meget bliver ansporet af medarbejderen, som kommer og siger: "Har du ikke 5 minutter". Jeg bliver rigtig meget brugt som sparringspartner af medarbejderne om deres arbejdsopgaver. Så de kommer til mig – snakker, er nysgerrige og skal høre, hvad min holdning er. Så i virkeligheden består min arbejdsdag af rigtig mange møder, og størstedelen af dem er korte møder, hvor vi mødes over en kop kaffe (Interview 69: Leder fra Kultur- og Fritidsforvaltningen).*

Citatet illustrerer, hvordan lederen uformelt stiller sig til rådighed for sparring og koordination. Den uformelle form gør det muligt løbende at afklare usikkerheder og koordinere retningen i arbejdet, hvilket er med til at reducere den usikkerhed, som er forbundet med større autonomi. Samtidig giver direkte deltagelse lederen føling med medarbejderne, deres kompetencer og de udfordringer, som knytter sig til opgaveløsningen. Denne viden kan igen bruges som baggrundsviden, når lederen tilpasser rammerne for nye opgaver. Ligesom den politiske ledelse bruger direkte deltagelse til at tilpasse rammestyringen med, sker dette altså også blandt de fagprofessionelle ledere.

### *Den fagprofessionelle leder som kapacitetsunderstøtter*

I takt med at autonomien øges, trækker flere ledere også i højere grad på den dimension i metaguvernørrollen, som handler om at understøtte og opbygge selvstyringskapacitet. Det handler blandt andet om at have føling med og opbygge de kompetencer, som er nødvendige for at kunne navigere i øget autonomi.

*Jeg ser min rolle som værende den, der støtter op, sørger for at lave rammerne for, at den medarbejder får tid og mulighed for at gøre. Jeg skal ikke være en del af det, jeg skal i virkeligheden bare være den, der støtter op* (Interview 69: Leder i Kultur- og Fritidsforvaltningen).

Som denne leder beskriver det, er der altså en vigtig ledelsesopgave i at sikre sig, at medarbejderne i organisationen har kapaciteten til at mestre den større ramme, der gives i tillidsbaseret styring og ledelse. Det handler i en række tilfælde om at opbygge faglige kompetencer gennem, f.eks. kurser eller coachingforløb, men ofte er der tale om mere personlig støtte. For den fagprofessionelle leder handler det i høj grad om at kende den enkelte og være nysgerrig på, hvordan de kan styrkes.

*I forhold til mine medarbejdere handler det meget mere om at bygge dem op, så de kan sætte deres faglighed i spil. (...) Ved at booste dem, så bliver de også løftet og får tillid til sig selv og begynder at rykke noget mere* (Interview 18: Leder i Beskæftigelses – og Integrationsforvaltningen).

Kapacitetsopbygningen betragtes klassisk set som en ”hands-on”-dimension af metaguvernørrollen og spiller derfor også godt sammen med lederens direkte deltagelse (Sørensen, 2007). Både ledere og medarbejdere beskriver, hvordan dét at være til stede og åben for indtryk kan være med til at skabe den nødvendige føling med medarbejdernes kapacitet. En leder beskriver samspillet imellem de to dimensioner.

*Det er meget dét der med at være der og lytte ind til og finde ud af, hvad de har brug for* (Interview 16: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).

Her ses også den neutralitet, som er kendetegnende for ”hands-on”-dimensionen som kapacitetsopbygger. Lederens rolle bliver ikke at afgøre, hvordan medarbejderne løser sine opgaver, men at understøtte deres kapacitet til at gøre det (Sørensen, 2006, p. 102). Kapacitetsopbygningen kommer i særdeleshed i spil, når der opstår fejl, eller når lederen er uenig i medarbejderens løsning af opgaven. For den fagprofessionelle leder bliver håndteringen af sådanne situationer i høj grad afhængig af en dialog om det, der er sket, frem for som leder med formel magt at anvise den ”rigtige vej”. En leder fortæller her om en medarbejder, som i et øget råderum er kommet til at lave en fejl:

*Jeg kunne have valgt at sige – det er fandeme ikke i orden! Men jeg valgte at sige – jeg er rigtig bekymret for det her, hvordan forestiller du dig, at vi kan rette op på det her? Og så kom hun faktisk selv frem til, hvad hun kunne gøre* (Interview 53: Chef i Socialforvaltningen).

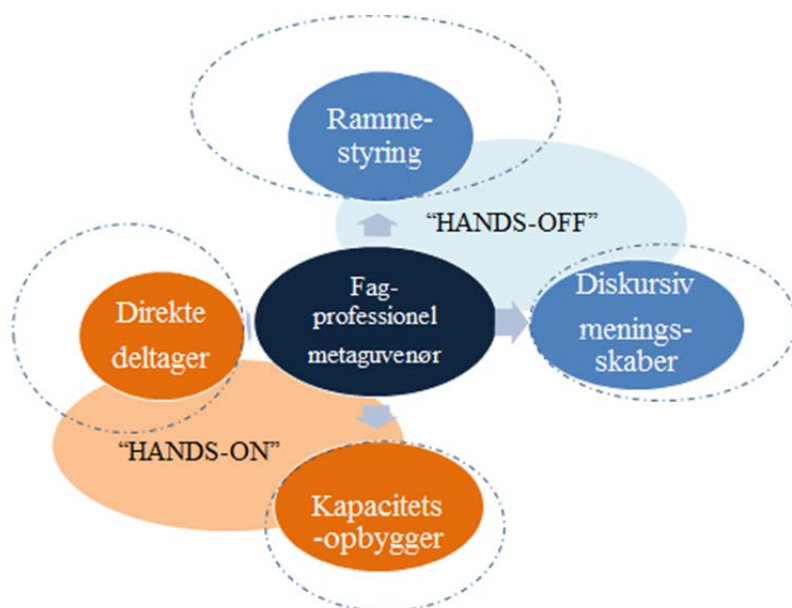
Selvom lederen her bruger sin ledelsesmagt til at kræve handling på problemet, vælger lederen at bruge en kapacitetsunderstøttende tilgang, hvor dét at medarbejderen selv finder en anden vej, bliver centralt. Håndteringen af sådanne fejl bliver afgørende, fordi villigheden til at gøre sig sårbar

ved at risikere fejl vil falde, hvis lederen går ind og anviser løsninger fremfor at facilitere den refleksion, som på sigt bygger medarbejderens kapacitet til problemløsning op. For lederen vil sådanne situationer også betyde en refleksion over, hvordan en sådan medarbejder kan understøttes fremover.

Som fagprofessionel leder tegnes et billede af en øget brug af rollen som kapacitetsunderstøtter, som er afgørende for, at medarbejderne kan "udfylde" den faglige bane, som på forskellig vis er blevet større og bredere. Den kapacitetsunderstøttende dimension i metaguvernørrollen spiller ofte sammen med dimensionen "direkte deltagelse", som lader til at krydsbestøve hinanden. Mere direkte deltagelse giver føling med praksisfeltet og forståelse for opgavens kontekst og risici, som samtidig er et vigtigt afsæt for at dosere den kapacitetsunderstøttelse, der skal absorbere den øgede risiko.

### *Opsamling: Forandringer i rollen som fagprofessionel leder*

Den fagprofessionelle leder får både en rolle i forhold til at navigere som rammeafklarer opadtil, i forhold til beslutningstagere og nedadtil i forhold til egne medarbejdere. Samtidig vokser behovet for direkte deltagelse for at få den føling med opgaveløsningens risici samt medarbejdernes kompetence, som er nødvendig for at sætte en ramme med "tilpas" autonomi. Den fagprofessionelle leder bruger også flere kræfter på at agere diskursiv meningskaber og oversætter af idéstrømme fra resten af organisationen. Det betyder ikke, at retningen eller meningen defineres af lederen alene. Faktisk ses en række eksempler på, at lederen i højere grad samskaber billeder af kerneopgaven og den fremtidige retning med MED-organisation og medarbejdere. Samtidig gribes rollen som kapacitetsunderstøtter ved at styrke medarbejdernes grundlag for at mestre den øgede autonomi. Det handler ikke kun om at sikre kompetenceudvikling, men i ligeså høj grad om at tilbyde støtte, opmuntring og sikre konstruktive dialoger, når der sker fejl. Særligt for denne "hands-on"-disciplin er også en udpræget opmærksomhed på at understøtte de behov, den underordnede selv definerer frem for at anviser løsninger. Som illustreret i figuren herunder, sker der altså udvikling i brugen af alle fire dimensioner af metaguvernørrollen.



Figur 10:3 Rolleforandringer for den fagprofessionelle leder

Samlet set er der altså tegn på en udvikling i alle fire dimensioner i metaguvnerrollen blandt de lokale, fagprofessionelle ledere. Der er ingen tvivl om, at arbejdet med rammestyring har et særligt fokus, men der ses klare tendenser til, at også de øvrige tre dimensioner er aktivt i spil. Her ses altså en spirende ændring i forhold til Sehesteds konklusion, som peger på dimensionerne ”diskursiv meningskaber” og ”kapacitetsunderstøtter” er underudviklede i den fagprofessionelle leders rolleudvikling (Sehested, 2003, p. 226).

#### 10.4. Rolleforandringer for medarbejderrepræsentanten

Medarbejderrepræsentanten er en gennemgående aktør i hovedparten af tiltagene omkring implementering af tillidsbaseret styring og ledelse. En væsentlig årsag til det er også, at de faglige organisationer har haft en central rolle i initieringen af den centrale tillidsdagsorden i Københavns Kommune:

*En af grundene til at tillidsreformen er kommet op i Københavns Kommune er jo også et pres fra flere af de faglige organisationer, som i flere år har presset på det politiske niveau (Interview 52: Konsulent fra Socialforvaltningen).*

Inden den politiske initiering af tillidsdagsordenen har der været en proces, hvor tillidsrepræsentanter på centralt niveau har været i dialog med de politiske beslutningstagere og i nogle tilfælde har været afgørende initiativtagere på mobiliseringen af det nødvendige politiske momentum.

*Vi var nogen, der havde nogle snakke med borgmesteren. Og så begyndte det at brænde på for at lave tekst til budgetforliget. (...) Der er sådan nogen bestemte ord, som er inde i den budgettekst, som vi vidste, dem SKULLE vi have ind for i virkeligheden for at kunne arbejde videre (Interview 2: Tillidsrepræsentant i Socialforvaltningen).*



Som citatet illustrerer, er der her tale om tillidsrepræsentanter, som proaktivt opsøger dialog med de politiske beslutningstagere, som de vurderer, kan være gode ambassadører for en tillidsdagsorden. Samtidigt er der blandt denne centrale gruppe af medarbejderrepræsentanter en klar ambition om, at få de politiske mål omkring tillidsreformen etableret i et forpligtende dokument, som i dette tilfælde er budgetteksten. Meget peger altså på, at en central gruppe af tillidsrepræsentanter med opbakning fra deres faglige organisationer har været centrale initiativtagere i etableringen af den centrale tillidsdagsorden. I forlængelse af det har drøftelserne af hvordan tillidsdagsordenen omsættes, også været forankret i kommunens hovedsamarbejdsudvalg. På helt centralt plan har der altså været en stærk involvering af medarbejderrepræsentanterne, hvilket ifølge både politikere, administratorer og centrale tillidsrepræsentanter har haft en betydning for det politiske ejerskab til tillidsdagsordenen. En borgmester fortæller:

*De har taget så positivt imod det her, at det også har boostet processen. For hvis det var op af bakke med dem, havde det været noget mere trægt med at skaffe politisk opbakning (Interview 64: Politiker).*

Flere aktører bemærker, at samarbejdet i hovedsamarbejdsudvalget har spillet ind på succesen med at skabe den politiske opbakning til tillidsdagsordenen. Der er altså tale om en opstart i etableringen af tillidsdagsordenen, hvor de centrale medarbejderrepræsentanter har været med til at sætte deres aftryk.

I de styringsinitiativer som foregår lokalt i de enkelte forvaltninger, ses også en tendens til at MED-repræsentanter og tillidsrepræsentanter indgår som en central forandringsagent i arbejdet med tillid. MED-organisationen er i langt de fleste tilfælde som et veletableret, formelt nedsat fora blevet anvendt som platform i arbejdet med at omsætte tillidsdagsordenen lokalt. I Børne- og Ungdomsforvaltningen er selve etableringen af en ny MED-organisation i sig selv blevet en indsats i arbejdet med at opbygge tillid i organisationen. Uanset om MED-organisationen er veletableret eller udsprunget af tillidsdagsordenen, er det dog en klar tendens, at der mange steder sker øget involvering og samarbejde i MED.

Det at MED-organisationen er et allerede eksisterende og veletableret system, betragtes overvejende som en stor fordel. Det betyder, at der allerede er ”kridtet” rammer op for et samarbejde, ligesom deltagerkredsen er på plads og legitimeret. Flere MED-repræsentanter oplever også, at dét at tillidsreformen aktivt har været forankret i MED-organisationen, har været med til at fastholde både ledere og medarbejderes fokus på arbejdet. Det gælder i særdeleshed der, hvor ledelsens opbakning opleves som mere ”lunken”:

*Vi var ikke kommet så langt, hvis ikke vi havde haft MED med i det. For jeg synes godt nok, vi har lagt et stykke arbejde i at holde ledelsen fast på, hvad vi gerne ville have ud af det (Interview 41: Tillidsrepræsentant i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at en formel forankring af arbejdet med tillid i MED er med til at sikre et fortsat fokus på arbejdet med tillid. Også selvom en enkelt leders opbakning er lidt mere forbeholden. Fra lederside betones også i høj grad fordelene ved at bruge MED-organisationen, som

arena til at folde tillidsdagsordenen ud. Det er dog ikke altid uden udfordringer: Kvaliteten af det eksisterende samarbejde i MED-udvalget har stor betydning for, hvor slagkraftigt der lokalt kan arbejdes med tillidsdagsordenen. Der hvor tilliden i forvejen er høj, og hvor samarbejdet er stærkt, er afsættet for at omsætte ambitionen i tillidsdagsordenen også markant bedre, end der hvor det ikke er tilfældet. Ligesom nogle MED-repræsentanter og tillidsrepræsentanter oplever, at ledelsen er fastlåst i gamle roller, så er det også tilfældet den anden vej rundt. En leder fra BUF beskriver det således:

*Som leder kan det være svært at arbejde tillidsbaseret med en tillidsmand "af ældre dato", da den kultur de er "opdraget" med, er, at ledere har en skjult dagsorden, og derfor er modspillere i stedet for medspillere. Det er svært at bryde! (Spørgeskemaundersøgelse: Leder fra Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Den historik man som A- og B-side har sammen personligt og institutionelt, spiller altså naturligt nok en stor rolle for, hvor store skridt der kan tages i arbejdet med tillid. Der hvor tilliden allerede er etableret, bidrager MED- og TR-organiseringen til at konkretisere og omsætte tillidsdagsordenen, mens fastlåste polariserede roller gør det vanskeligere at tage de første skridt, dér hvor tilliden er lav. Selvom der lader til at være bred enighed om, at TR og MED er en gunstig arena at operationalisere en tillidsdagsorden indenfor, vil der altså være stor forskel på, hvor store skridt, der sammen kan tages. Det er helt i tråd med Luhmanns og Thyssens beskrivelse af tillidsdannelse, som en proces der er dybt afhængig af den eksisterende tillid i forholdet, som vil være afgørende for, hvor stor risiko parterne tør tage (Luhmann, 1999, p. 103; Thyssen, 2005, p. 265).

#### *Medarbejderrepræsentantens rolle som medleder*

Et fælles træk på tværs af hovedparten af empirien er ikke desto mindre, at MED- og TR-repræsentanter involveres langt mere gennemgribende i beslutninger, som traditionelt set har været forbeholdt den formelle ledelse. Samlet set oplever både ledere og medarbejderrepræsentanten, at rollen som medleder er i udvikling.

*Det stiller nye krav til en MED-organisation, som i højere grad defineres som medledere end som den B-side, der er vagthund for ledelsen. Hvor man tidligere har kunnet afgive et kritisk hørings svar, er de nu med til at definere og udvikle løsningerne (Interview 33: Politiker ).*

Det betyder bl.a., at MED-organisationen og de tillidsvalgte ofte har været dybt involverede i beslutningerne om, hvordan der lokalt skal arbejdes med tillid. Lederen beskriver især at MED og TR kan bidrage med viden om det, der rør sig i organisationen, og dermed har en bedre føling med hvor der potentielt er udfordringer i processen. På den måde bidrager MED og TR med mere viden om den kontekst, som er så afgørende for, hvordan styringen implementeres. En leder fortæller:

*De går jo vejen sammen med mig. Hvis ikke jeg havde de tillidsvalgte med, så ville det være alt for vanskeligt. Så ville det ikke have nogen gang på jorden. Så det formes af de dem. De er ligeså involveret i ledelse, som jeg er (Interview 14: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Dette kan ses som et klart eksempel på distribueret ledelse, hvor den formelle ledelse i højere grad deler ledelsesopgaven med MED-organisationen (Gronn, 2002; Kocolowski, 2010; Pearce et al.,

2008). Det er ikke sådan, at den formelle ledelsesmagt forsvinder, men med tillidsdagsordenen følger en ambition om at samskabe løsninger, som kan udvikle ejerskabet til MED-organisationen. En MED-repræsentant i BUF beskriver det som: ”Medansvar for at lederen træffer den bedste beslutning”. Det betyder også i mange tilfælde, at drøftelserne ikke kun handler om, hvordan nye løsninger skal implementeres, men også hvordan løsningerne skal se ud. En politiker beskriver ændringen således:

*Man skal også udvikle samarbejdet med de faglige organisationer. De skal ikke bare komme ind som dem, der kan give et høringssvar og få den dér brok-rolle. De skal ind og være med til at definere, hvordan vi arbejder og udvikle de modeller, vi har. Og ud over at det er rigtigt, så er det også med til at skabe en helt anden ro omkring en beslutningsproces som en afledt effekt (Interview 33: Politiker).*

Citatet illustrerer en bevægelse i retning af en tættere dialog mellem medarbejderrepræsentanter og ledere. Et gennemgående træk er et skifte fra, at MED- og tillidsrepræsentanter er nogen, ledelsen rituel orienterer, til at være aktører der i højere grad inviteres ind i ledelsesrummet. Dét at blive involveret tidligt i f.eks. designet af styring, skaber andre muligheder for at inddrage tidligere erfaringer samt fremtidige behov og ønsker i styringen. Teoretisk kan dette ses som et eksempel på, at involvering i løsninger omkring styring skaber mulighed for at tilpasse styringen til konteksten (Costa & Bijlsma-Frankema, 2007, p. 399; Weibel & Six, 2013).

Ved at involvere medarbejderrepræsentanterne aktivt i beslutningerne findes flere løsninger i fællesskab. Og selv dér hvor ledelsen fastholder en løsning, kan den øgede dialog give medarbejderrepræsentanterne et indblik i baggrunden for beslutningen, som gør det nemmere at acceptere og forstå løsninger, som man ikke nødvendigvis er helt enig i. Den øgede indflydelse følges tæt af et stigende krav om, at MED- og tillidsrepræsentanter samtidigt skal tage et større medansvar for arbejdspladsens udvikling. Det forpligter altså også at træde ind i ledelsesrummet og få indflydelse.

*Jeg kan bare se, at efter vi er startet på det her MED og tillid – hold da kæft, jeg kan mærke forskel! Der sker noget. Folk har helt paraderne nede. Selvfølgelig er der en A- og B-side, men når du træder ind i MED-udvalget, træder du ind i et medskabelsesrum. Og så har alle et ansvar for ikke at være en mur, men for at få det her til at fungere (Interview 31: MED-repræsentant i Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Den øgede og tidligere involvering betyder altså også, at rollen som medarbejderrepræsentant bevæger sig fra kritiker på sidelinjen til i højere grad at være medspiller på banen. Det at MED- og ofte også tillidsrepræsentant selv har været involveret i udformningen af løsningerne, skaber samtidig et ejerskab for løsningerne, som i højere grad overflødiggør den karikerede rolle som ”vagthund for ledelsen”. Den udvikling italesættes også af mange MED- og tillidsrepræsentanter, som er opmærksomme på, at forudsætningen for en tættere relation til ledelsen er en højere grad af loyalitet og ansvarstagen for de beslutninger, man selv har været involveret i. Som en MED-repræsentant siger: ”Det er ikke kun den frie leg. Jeg skal tage noget mere ansvar også” (Interview 41: MED-repræsentant i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen). Medindflydelsen kan altså på

samme tid opleves som en stor fordel og være forbundet med en viden og et ansvar, som kan være tungt at bære.

En forudsætning for som medarbejderrepræsentant at få indflydelse er at være tilstrækkeligt ”klædt på” til dialogen med ledelsen. Med andre ord er det afgørende, at ledelsen opfatter medarbejderrepræsentanten som en tillidsværdig sparringspartner, som i tilstrækkelig grad er i stand til at forstå de præmisser og spilleregler, som gælder i ledelsesrummet. Overvejende peger empirien på, at det et langt stykke af vejen er tilfældet. Der er dog også enkelte kritiske røster, som peger på, at der er brug for mere fokus på netop at ”opgradere” medarbejderrepræsentanterne til at navigere i ledelsesrummet.

*Det er en stor udfordring, at B-siden i MED er ordentligt forberedt. Tillid og medansvar kræver indsigt (Spørgeskemaundersøgelse: Tillidsrepræsentant i Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Som citatet illustrerer, handler det nogle steder om at øge medarbejderrepræsentantens indsigt og kompetence. Andre steder peges der på, at ”ordentlig forberedelse” også er et spørgsmål om at afsætte tid og ressourcer til, at medarbejderrepræsentanten kan opdyrke sin rolle som medleder. I forlængelse heraf ses samtidig en tydelig tendens blandt flere aktører, som peger på behovet for at opdyrke en mere proaktiv fremfor en reaktiv medlederrolle blandt medarbejderrepræsentanterne. Fremfor at sidde og vente på ledelsens udspil, bliver MED- og tillidsrepræsentant i højere grad dagsordenssætter, som aktivt peger på udfordringer, muligheder og behov i udviklingen af arbejdspladsen.

*For vi kunne også læne os tilbage og vente på at se, hvilken vej ledelsen synes, vi skal gå. Men det er også at tænke over, hvad man selv gerne vil have ud af en tillidsdagsorden (Interview 41: tillidsrepræsentant i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Her kan de centrale medarbejderrepræsentanters medvirken til initiering af tillidsdagsordenen ses som et eksempel. Frem for at afvente et udspil fra den administrative ledelse vælger medarbejderrepræsentanterne aktivt at mobilisere støtte til den retning, de gerne selv vil bevæge organisationen i. Det foregår i dialog og samarbejde, men det kan tolkes som en proaktiv medarbejderrepræsentantrolle, som står i kontrast til karikaturen af medarbejderrepræsentanten som reaktiv og i kritisk opposition til ledelsens udspil.

### ***Rollen som kollegarepræsentant og fagforeningsrepræsentant***

Selvom medarbejderrepræsentanterne generelt er begejstrede for den revitalisering af MED-systemet, som tillidsdagsordenen mange steder har bidraget med, er der altså samtidig en erkendelse af, at der med øget indflydelse også følger et ansvar, som indimellem kan skabe et krydspres. Selvom den karikerede rolle som ”ledelsens vagthund” ikke nødvendigvis har været tilfredsstillende, har den for nogle medarbejderrepræsentanter været lettere at håndtere. Kravet om en højere grad af loyalitet over for ledelsen kan i nogle tilfælde skabe et pres på de to øvrige roller. Overvejende peger empirien dog på, at den styrkede relation til ledelsen ikke er sket på bekostning af relationen til kolleger eller faglige organisationer. Der ses altså overvejende samme tendens, som Navrbjerg et al. peger på i deres undersøgelse fra 2010 (Navrbjerg, Larsen, et al., 2010).

Der er dog også eksempler på, at medarbejderrepræsentanter får bevæget sig så langt ind i medledelsesrummet, at den øgede loyalitet med ledelsen faktisk lægger pres på rollen som kollegarepræsentant. I takt med at medarbejderrepræsentanten får indsigt og forpligtes gennem involvering i ledelsens beslutningsprocesser, kan der opstå en kommunikativ afstand til kollegerne, som kan udfordre den relation. Med andre ord kan den forstærkede rolle som medleder altså i nogle tilfælde betyde, at medarbejderrepræsentanten går hen og bliver en ”mini-leder”, som risikerer at miste den vigtige føling med sine kollegers oplevelser og behov. Når det sker, er det problematisk, fordi rollen som kollegarepræsentant af mange beskrives som et afgørende fundament for medarbejderrepræsentanten. Det at have en god forbindelse til kollegaerne er afgørende for at bevare en føling med, ”hvad der rører sig”. En relativ høj grad af loyalitet med kollegagruppen er også en nødvendighed for at kunne bevare sin legitimitet som medarbejderrepræsentant. Selvom det samlede billede altså ikke peger på, at rollen som kollegarepræsentant generelt trues af den øgede medlederrolle, betragtes det ikke desto mindre som meget problematisk, når det sker. Hvis medarbejderrepræsentanten mister sine kollegers opbakning, kan der ske en dekoobling, som faktisk afskærer vedkommende fra de vigtige informationer og den føling med organisationen, som netop er ”adgangskortet” til ledelsesrummet.

*Jeg synes også, det er et stort ansvar at bygge den bro. Det er vores ansvar at sidde på den anden side og sige, ”hvad er det vi ikke får med”. Så det også bliver troværdigt nedad og udad (Interview 39: Tillidsrepræsentant i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Tillidsrepræsentanten beskriver netop her den helt afgørende funktion, vedkommende får som ”brobygger” i processen. Selv i den styrkede medlederrolle bliver det en vigtig opgave løbende at indtage et kollega-perspektiv. Det opleves ikke overraskende som udfordrende, fordi det øger mængden af interesser, ønsker og krav til løsningerne. Denne evne til at fastholde både medlederrolle og kollega-repræsentantrolle, lader dog til at være en vigtig balanceakt for medarbejderrepræsentanten.

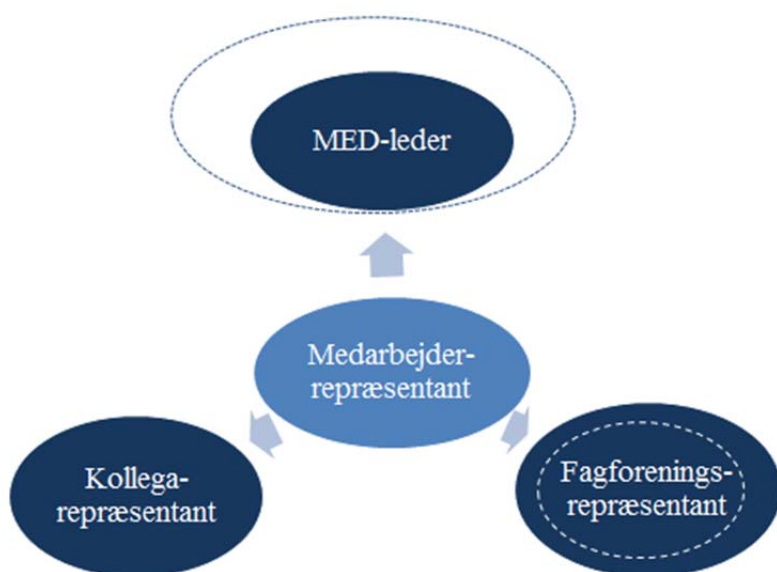
For langt de fleste fylder rollen som fagforeningsrepræsentant ikke meget i sammenhæng med tillidsdagsordenen. Der er enkelte eksempler på spændende samspil. F.eks. er der en lokal arbejdsplads, hvor man i samarbejde med tillidsrepræsentant og faglige organisationer har afskaffet en række aftaler omkring arbejdstid, som muliggør en højere grad af fleksibilitet blandt medarbejderne. Her har rollen som medleder altså faktisk spillet sammen med rollen som fagforeningsrepræsentant. Tilliden til at lederen ikke vil dyrke rovdrift på medlemmerne, har gjort det muligt at afstå fra aftalemæssige rettigheder i troen på, at den øgede fleksibilitet også er til medarbejdende fordel. Anderledes forholder det sig på skoleområdet, hvor skolereformen har betydet en reduktion af de overenskomstmæssige rettigheder og dermed rollen som lokal fagforeningsrepræsentant:

*Det er svært at se, hvad vores rolle bliver. Vi har ikke længere aftaler at støtte os op af, og vores ledere må ikke indgå aftaler med os. Vi er midt i en brydningstid, og tillidsrepræsentantrollen skal redefineres i skolesammenhæng. Det trækker tænder ud (Spørgeskemaundersøgelse: tillidsrepræsentant i Børne- og Ungdomsforvaltningen).*

Citatet kan tolkes sådan, at der på skoleområdet har været en tillidsmandsrolle, som i høj grad har lænet sig op af rollen som fagforeningsrepræsentant. De rettigheder og muligheder der har ligget som tillidsrepræsentant, er ufrivilligt blevet amputeret som en del af skolereformen og efterlader et behov for at finde et nyt afsæt for rollen som tillidsrepræsentant. Her er det altså ikke så meget udtryk for, at opdyrkningen af medlederrollen lægger pres på fagforeningsrepræsentantrollen, men mere at de svækkede betingelser i fagforeningsrepræsentantrollen gør det oplagt at søge andre veje til indflydelse gennem medlederrollen.

#### *Opsamling: Ændringer i medarbejderrepræsentantrollen*

Samlet set viser analysen, at medarbejderrepræsentanten bliver en central aktør i arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse, som i den proces opdyrker rollen som medleder. Graden af denne udvikling afhænger naturligvis af kvaliteten af det eksisterende samarbejde, ligesom medarbejderrepræsentantens kompetencer og indsigt får betydning for, hvor ”langt” ind i ledelsesrummet vedkommende inviteres. Den øgede indflydelse opleves langt overvejede som en gevinst, selvom det også understreges, at der følger et ansvar med. Dét at acceptere lederens invitation til tillid forpligter også den anden vej. Ikke desto mindre peger analysen på, som illustreret i figuren herunder, at der sker en opdyrkelse af medlederrollen blandt medarbejderrepræsentanter.



*Figur 10:4 Rolleforandringer for medarbejderrepræsentanten*

Opdyrkelsen af medarbejderrepræsentantens medlederrolle lægger ikke nødvendigvis pres på de øvrige roller. Faktisk er der eksempler, som illustrerer, at medarbejderrepræsentantens evne til at integrere rollerne er afgørende for at bevare indflydelsen i medlederrummet. Selvom det ikke er en generel tendens, er der i empirien eksempler på, at en stærkere lederrelation er sket på bekostning af kollegarelation. I sådanne tilfælde bliver medarbejderrepræsentanten altså en form for ”mini-leder”, som risikerer at miste sine kollegaers loyalitet. Der er således ingen tvivl om, at det har store konsekvenser, hvis balancen imellem rollerne skrider. Rollen som kollegarepræsentant er afgørende

at holde ved lige for at bevare den loyalitet med kollegerne, som er afgørende for legitimiteten som medarbejderrepræsentant.

Samlet set betyder den øgede decentralisering af aftaler og overenskomster, at rollen som fagforeningsrepræsentant kan siges at være svækket. Her er dog tale om en generel tendens, som ikke kan knyttes til indførslen af tillidsbaseret styring og ledelse, men en udvikling som i højere grad har sin egen historik (Andersen, 2005, pp. 23–24). Den bliver dog en vigtig baggrund for medarbejderrepræsentantens rolleforandring, fordi det svækkede momentum i denne rolle også kan være en forklarende baggrund for det stærkere abonnement på medlederrollen.

### 10.5. Rolleforandringer for medarbejderen

For medarbejderne betyder indførelsen af tillidsbaseret styring og ledelse først og fremmest en mulighed for at få stillet et større fagligt råderum til rådighed. Det indebærer, at rollen som fagekspert får bedre betingelser.

#### *Medarbejderen som fagekspert*

Mange oplever, at det giver god mening at øge autonomien og synes især, det giver mulighed for at skræddersy opgaveløsningen mere fleksibelt. Den udvikling opleves generelt set som en positiv forandring, der gør det lettere at møde borgerens behov. En medarbejder fortæller:

*Det giver mere plads til fagligheden, som vi kan få aktiveret mere. Der er ikke de samme systemer, som vi skal igennem for at lave forandringer. Tidligere var det svært med borgere, som ikke passede ind i kasserne. Nu er det nemmere bare at gøre de ting, der giver mening (Interview 39: Medarbejder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Det opleves som en respekt for egen faglighed, at man ikke længere skal spørge nogen ”længere oppe” i systemet, som ikke har konkret kendskab til borgeren, om lov til at tilpasse ydelsen, når der er brug for det. Selvom der er forskel på, hvor stor en forandring medarbejderne oplever, er tendensen altså en oplevelse af et øget fagligt råderum.

*Men også i forhold til råderummet – altså den bane, jeg spiller på under min leder. Tidligere har der været nogle streger, man skulle holde sig indenfor, når der blev stillet en opgave. Nu er banen meget bredere og fem gange længere (Interview 26: Medarbejder i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen).*

Som citatet her illustrerer, er der mange steder en oplevelse af, at den faglige bane er blevet større, hvilket modtages positivt af de fleste medarbejdere. Der er dog også en modstrøm i empirien, som peger på, at den selv samme autonomi kan være en stor udfordring for nogle medarbejdere. Øget autonomi skaber samtidig en højere grad af usikkerhed, som man som medarbejder skal håndtere.

*Jeg tror, det er muligt at finde medarbejdere, som egentligt hellere ville have det gamle. Fordi der vidste de præcis, hvad de skulle gøre. Så det stiller også krav på en anden måde til medarbejderne (Interview 14: Leder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Det er altså ikke alle, som oplever den øgede autonomi i tillidsbaseret styring som en entydig positiv ændring. Den større faglige frihed kan føles decideret utryk, fordi der ikke på samme måde er sat to streger under, hvornår opgaven er løst. Dette kan tolkes som et eksempel på det fænomen som Skinner, Dietz og Weibel kalder for uvelkommen tillid. Det er med andre ord en situation, hvor en part ønsker at vise tillid, og hvor den anden part ikke ønsker at blive vist tillid, fordi risikoen ved at løfte de forpligtelser, der følger med den viste tillid, opleves som for stor (Dietz, Skinner, & Weibel, 2011, p. 214).

Uvelkommen tillid kommer f.eks. til udtryk, når medarbejdere holder fast i systemer, der faktisk allerede er afskaffet. Det kan f.eks. være SOSU-assistenten, der insisterer på at bruge PDA'en i sit arbejde, selvom den formelt set er afskaffet, og de data der indtastes, ikke bruges centralt. Det kan også være en medarbejder i en forvaltning, der fortsat registrerer timer i skrivebordsskuffen, selvom det formelle tidsregistreringssystem er afviklet. Paradoksalt nok kan det altså være en udfordring at give slip på den sikkerhed, som den tidligere styring har givet. Mens det for mange medarbejdere er motiverende at få lov at stå med ansvaret for flere af de faglige beslutninger, kan det øgede ansvar altså for andre føles som en for stor personlig udfordring:

*Nogen gange kommer man jo også til at træffe nogle beslutninger, som borgerne ikke synes er fantastiske, og det skal man jo også kunne. Der kan man ikke læne sig op af, at nu har vi haft de her 8 gange, og derfor slutter vi. Nu skal jeg gå ind og siger, hvorfor vi slutter nu. Det bliver meget, JEG vurderer at... Det er jo ikke alle, der kan det eller har lyst til at have den rolle (Interview 39: Medarbejder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Som citatet her illustrer, kan det opleves som et stort personligt pres at stå med ansvaret for især upopulære beslutninger, der ikke længere kan tilskrives et anonymt regelsæt. Selvom der overvejende ses en tendens til, at rollen som fagekspert styrkes, er det altså ikke uden udfordringer. Som illustreret i det forrige kapitel om barrierer, bliver kompetence en faktor her, fordi det bliver forudsætningerne for at træffe beslutninger på den større, faglige bane. For nogen medarbejdere er det en spændende udfordring, som byder på en længe ventet skærpelse af deres faglighed, mens det for andre kan opleves som en svær situation at mestre. Faglige kompetencer til at navigere i det øgede råderum bliver altså som allerede illustreret i det forrige kapitel, en helt central forudsætning for at løfte det ansvar, der på godt og ondt følger med en styrket rolle som fagekspert (Mayer & Davis, 1999, p. 124; Park, 2011, p. 566; Weibel, 2007, pp. 502–503).

### *Medarbejderen som medleder*

Ligesom MED- og tillidsrepræsentanter oplever at blive inddraget mere i ledelsesbeslutninger omkring arbejdspladsen, gør det sig også gældende for medarbejdere. Hvor lederen tidligere har truffet beslutningerne selv, er der nu en større tendens til, at ledere går i dialog med medarbejderne, uddelegerer beslutninger og inddrager deres input i løsninger, der tidligere har været lederens bord.

*Når man føler, man bliver hørt, så har man også en masse løsningsforslag på de problemer, man oplever i opgaveløsningen. Tidligere har det mere været, ”vi har fået pålagt denne her opgave, og så er det bare sådan, vi gør, fordi det skal vi”. Nu tror jeg mere, man vil byde ind med de løsninger, man kan se (Interview 41: Medarbejder i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*



Citatet illustrerer en generel oplevelse af, at medarbejderne bliver mere inddraget og lyttet til. Deres ekspertise og erfaringer fra praksis tages i højere grad alvorligt, og det opleves som en anerkendelse. Ofte betyder det, at medarbejderne informeres om ændringer hurtigere, og at der sættes tid af til at drøfte behov eller idéer i forbindelse med konkrete udfordringer, som arbejdspladsen står overfor. Dét at blive involveret i drøftelserne opleves generelt set som en positiv udvikling, som både skaber ejerskab og giver blod på tanden i forhold til at innovere og samskabe fælles nye løsninger på de udfordringer, man som arbejdsplads står overfor. Dette kan tolkes sådan, at medarbejderne i højere grad indtager rollen som medledere og dermed får indflydelse på beslutninger, som involverer den samlede arbejdsplads.

Ligesom for medarbejderrepræsentanterne involverer den øgede indflydelse i ledelsesrummet også et større ansvar for den samlede arbejdsplads. Selvom det ikke generelt set lader til at skabe en konflikt med rollen som fagekspert, er der alligevel en række eksempler på, at rollerne kan opleves som vanskelige at forene. Især peger flere ledere og medarbejdere på, at det kan blive en udfordring, når økonomiske og faglige hensyn ikke går op.

*Fysioterapeuterne har jo stadig en stolthed, der handler om at bringe folk op på et acceptabelt niveau, så de kan fungere i deres hverdag. Men hvis min mulighed ikke er der længere, der det mig, der står med konfrontationen. Ja, det er ikke der, hvor vi gerne ville have det, og jeg ville også gerne træne videre med dig, men der er ikke flere penge i kassen (Interview 41: MED-repræsentant i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen).*

Her ses en klar parallel til de ressourcemæssige barrierer, som blev analyseret i forrige kapitel. Da den tillidsbaserede styring og ledelse som hovedregel ikke akkompagneres af flere ressourcer, kræver det samtidig, at medarbejderne ansvarliggøres i forhold til, at den samlede økonomi går op. Flere beskriver det som en bevægelse fra kun at tage ansvar for det ”lille fælleskab” (dvs. ansvaret for løsningen af den enkelte opgave), til i højere grad at tage ansvar for det ”store fælleskab” (dvs. arbejdspladsens samlede opgaveløsning). Det at få mere viden om økonomien for den samlede arbejdsplads er både en fordel og kan også opleves som en byrde, hvis det lægger for stort krydspres på fagligheden.

#### **Opsamling: Ændringer i medarbejderrollen**

Samlet set peger analysen på, at tillidsbaseret styring og ledelse for medarbejderne både betyder, at rollen som fagekspert får bedre vilkår, og at det samtidig betyder en opdyrkelse af rollen som medleder.



Figur 10:5 Rolleforandringer for medarbejderen

Det større faglige handlerum som følger med en højere grad af rammestyring, betyder en kærkommen mulighed for som fagprofessionel at få indflydelse på opgaveløsningen. For langt de fleste betragtes det en meget positiv udvikling, som gribes med entusiasme og opleves som en øget tillid. For enkelte kan det være vanskeligt og næsten angstprovokerende at navigere i den øgede autonomi. Det handler især om en utilstrækkelig eller ”støvet” faglighed, som i nogle tilfælde kræver opbygning og støtte for at medarbejderen med sikkerhed kan indtage rollen som fagekspert.

Betingelserne for at få den øgede indflydelse som fagekspert er dog samtidig, at medarbejderne tager et medansvar for udviklingen på den samlede arbejdsplads. Gennem involvering og medindflydelse får de altså samtidig en rolle som medledere, som skal tage ansvar for ”det store fællesskab” på arbejdspladsen. Det kan f.eks. være et ansvar i forhold til, at den samlede økonomi på arbejdspladsen går op. I langt de fleste tilfælde lader den samtidige vækst i rollerne til at understøtte hinanden. Men i nogle tilfælde kan det ansvar for arbejdspladsen, der følger med rollen som medleder, lægge pres på rollen som fagekspert. F.eks. kan opmærksomheden på den samlede økonomi gå ind og betyde, at man i helhedens interesse vælger at lave en mindre ambitiøs løsning for en borger, end man ville have gjort som fagekspert uden en samtidig medlederrolle. Der er altså eksempler på, at der til tider kan opstå krydspres imellem de to roller. Samlet set lader der dog til at være mange overlappende interesser forbundet med den samtidige vækst i de to roller. Der kan dog også være behov for en opmærksomhed på under hvilke omstændigheder med-lederrollen kan lægge pres på rollen som fagekspert..

### 10.6. Delkonklusion: Rolleforandringer i tillidsbaseret styring og ledelse

Et fælles træk hos alle aktører med formel ledelsesmagt er en bevægelse fra rollen som suveræn til i højere grad at gå ind i rollen som metaguvernør. Både den politiske, administrative og fagprofessionelle ledelse arbejder i særdeleshed med at prioritere og kvalificere rammestyringen. Det sker i stigende grad ved at involvere de øvrige aktører i organisationen i samskabelse af styringsløsninger. Samlet set sker der blandt de formelle ledelsesaktører en øget anvendelse af rollen som *rammestyre*r, som ofte suppleres med brugen af andre dimensioner i metaguvernørrollen. Rolleskiftet er især præget af et skifte fra som suveræn eller smal rammestyre at intervenere på afstand til i højere grad at styre gennem større ”hands-on”-føling med organisationen. Rollen som rammestyre er kendetegnet ved en stærkere ambition om at skabe styring, som i højere grad understøtter løsningen af kerneopgaven. Det involverer både en øget prioritering og kvalificering af rammestyringen, som også i højere grad fokuserer på at løse problemer lokalt, frem for at indføre generelle regler, når én har begået en fejl.

Samtidig ses også en bevægelse blandt alle ledelsesniveauer til at opprioritere den *direkte deltagelse* og kontakt med den underordnede. Der sker gennem en højere grad af dialog, ansigt-til-ansigt-kontakt og prioritering af at bruge tid på jævnligt at opleve opgaveløsningen tæt på. Hvor de formelle ledelsesaktører giver slip på nogle former for kontrol ved at prioritere rammestyringen, ses altså tegn på en øget anerkendelse af værdien af at investere i flere snitflader og personlig kontakt med det udførende led. Gennem personlig deltagelse får lederen indtryk af den kontekst og de risici, der knytter sig til opgaveløsningen, samt en føling med den underordnedes kompetencer til at løfte

opgaven. I flere tilfælde skaber opdyrkelsen af denne ”hands-on”-dimension et betydningsfuldt tilbageløb til rollen som rammestyre.

Især for den administrative ledelse og i særdeleshed den fagprofessionelle ledelse ses også en øget tendens til at agere *diskursiv meningskaber*. Det handler i høj grad om at skabe fælles billeder af retningen og formålet med den kerneopgave, der skal løses. Selvom lederen ofte i denne sammenhæng agerer oversætter, er der også eksempler på mere facilliterende versioner af denne rolle. Her er der altså i højere grad tale om en rolle som diskursiv meningskaber, hvor fokus er på at skabe rammerne for, at de øvrige aktører kan samskabe en fælles historie om f.eks. retningen i arbejdet.

Især den fagprofessionelle ledelse, men også i nogen grad den administrative ledelse, går i arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse i højere grad ind i en rolle som *kapacitetsopbygger*. I denne rolle er fokus på at opbygge kompetencer og tilbyde den støtte, som er forudsætningen for, at den øgede autonomi kan tages i anvendelse af den underordnede. Selvom der ses en spirende politisk opmærksomhed på vigtigheden af kapacitetsopbygning, betragtes det dog primært som en rolle, der skal varetages af den administrative og lokale ledelse.

For både medarbejderrepræsentanter og medarbejdere betyder tillidsbaseret styring og ledelse en mulighed for at styrke rollen som *medleder*. Det involverer både øget indflydelse og et øget ansvar for den samlede arbejdsplads. Samlet set lader styrkelsen af denne rolle til overvejende at byde på muligheder og modtages da også positivt blandt de fleste medarbejderrepræsentanter og medarbejdere. Der er dog også eksempler på, at det ansvar der følger med medlederrollen, kan lægge pres på øvrige roller.

For medarbejderrepræsentanterne kan det at tilbringe mere tid i ledelsesrummet til tider lægge pres på rollen som kollegarepræsentant, fordi medarbejderrepræsentanten kommer på for lang afstand af kollegerne. Det er dog langt fra tale om en entydig dynamik, da der også er eksempler på medarbejderrepræsentanter, som lader til at mestre den komplekse opgave, det er at fastholde en balance imellem rollerne. Rollen som fagforeningsrepræsentant er af andre årsager under pres, men tilskynder ikke desto mindre til en opdyrkelse af medlederrollen for på den måde at skaffe sig alternative veje til indflydelse.

For medarbejderen betyder tillidsbaseret styring en velkommen mulighed for at styrke rollen som fagekspert. Det kræver dog en skærpet fag-faglig kompetence at navigere i et større råderum, hvor de detaljerede kontrolsystemer ikke entydigt markerer, hvordan opgaven løses, og hvornår man som medarbejder har gjort det ”godt nok”. Mens nogle medarbejdere tager imod den øgede autonomi med entusiasme, er der forbehold hos andre, fordi risikoen synes for stor. I nogle tilfælde bliver invitationen til tillid altså opfattet som uvelkommen, fordi medarbejderen ikke oplever at have de kompetencer eller den støtte, det kræver at bære det øgede ansvar, der følger med autonomien. Rollen som medleder lader hovedsageligt til at spille godt sammen med den styrkede rolle som fagekspert. Dog er der enkelte eksempler på, at det øgede ansvar for arbejdspladsen som følger med rollen som medleder, kan lægge pres på rollen som fagekspert.

AKTØR-GRUPPER	AKTØRER	Rolleforandringer
FORMELLE LEDERROLLER	Politisk ledelse	<p>Øget brug af metaguvernørrollen med vægt på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ”Rammestyreer”</li> <li>• ”Direkte deltagelse”</li> </ul> <p>Spirende opmærksomhed på dimensionerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ”Diskursiv meningsskaber”</li> <li>• ”Kapacitetsopbygger”</li> </ul>
	Administrativ ledelse	<p>Øget brug af metaguvernørrollen med vægt på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ”Rammestyreer”</li> <li>• ”Direkte deltagelse”</li> </ul> <p>Spirende brug af dimensionerne:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ”Diskursiv meningsskaber”</li> <li>• ”Kapacitetsopbygger”</li> </ul>
	Fagprofessionel ledelse	<p>Øget brug af metaguvernør med vægt på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ”Rammestyreer”</li> <li>• ”Direkte deltagelse”</li> <li>• ”Diskursiv meningsskaber”</li> <li>• ”Kapacitetsopbygger”</li> </ul>
MEDARBEJDER-ROLLER	Medarbejder-repræsentant (TR + MED)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Øget brug af rollen som ”medleder”</li> <li>• Fører i enkelte tilfælde til pres på rollen som kollegarepræsentant</li> <li>• Reduceret brug af rollen som fagforeningsrepræsentant qua færre aftaleregulerede rettigheder</li> </ul>
	Fagprofessionelle medarbejdere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samtidig vækst i rollen som medleder og rollen som fagekspert</li> <li>• Rollen som medleder skaber i nogle tilfælde krydspres på rollen som fageksperts</li> </ul>

Figur 10:6 Rolleforandringer blandt formelle og uformelle ledelsesaktører

Som illustreret i skemaet peger analysen på, at implementering af tillidsbaseret styring og ledelse involverer et komplekst samspil imellem en række aktører i organisationen, som er dybt afhængige af hinandens villighed til at vise hinanden tillid.

Selvom aktører med formelt ledelsesansvar bestemt har en central rolle i som metaguvernør at initiere tillidsopbygningen, er de dybt afhængige af hvordan MED-repræsentanter, tillidsrepræsentanter og medarbejdere griber invitationen til at blive medledere. Den formelle magt som topledelse, forvaltning og ledere har, er afgørende for at kunne fjerne bindinger på autonomien og skabe et større fagligt råderum. Men magten kan ikke bruges til at beordre den anden part til at have tillid og rent faktisk bruge det øgede råderum. Omvendt kan medarbejdere og deres

repræsentanter have stor interesse i at udvide autonomien, men er dybt afhængige af graden af risikovillighed hos aktørerne med formel ledelsesmagt. På den måde tegner der sig i empiren et billede af flere aktører, der hver i sær kan "kaste bolden op", men som er afhængige af, om andre aktører tør "gribe" den.

## DEL V: KONKLUSION, DISKUSSION OG PERSPEKTIVERING

Del V er afslutningen på afhandlingen, hvor der konkluderes, diskuteres og perspektiveres.

**Kapitel 11** udgør *konklusionen* på den samlede analyse, som retter sig imod afhandlingens forskningsspørgsmål: Hvad er tillidsbaseret styring og ledelse, og hvilke barrierer og rolleforandringer opstår, når det forsøges implementeret i en offentlig organisation med afsæt i casen København Kommune. Der samles indledningsvist op på resultaterne af analyserne af henholdsvis tillidsbaseret styring og tillidsbaseret ledelse, hvorefter fokus rettes mod de barrierer og rolleforandringer, der opstår i implementeringen. Afslutningsvis følges delkonklusionerne op af en samlet konklusion.

**I kapitel 12** *diskuteres* resultaterne og afhandlingens bidrag. Der argumenteres for, at afhandlingens komplementære forståelse af tillid og kontrol kan bidrage med en mere nuanceret forståelse, som gør det legitimt at fastholde noget kontrol i en tillidsreform. Derudover bidrager afhandlingen med en forståelse for, hvorfor tillidsbaseret styring og ledelse til trods for mange gode ambitioner kan udfordres i implementeringen. Afhandlingens tunge empiriske grundlag vurderes også som et centralt bidrag i forhold til at forstå implementeringen af distributiv ledelse i en offentlig organisation, ligesom resultaterne bidrager med viden om multiple aktørers rolleforandringer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

**I kapitel 13** *perspektiveres* afhandlingens resultater. Afhandlingen har et hermeneutisk afsæt, og med et casestudie som tilgang er der ikke grundlag for statistiske generaliseringer. I perspektiveringen argumenteres derfor for, på hvilket grundlag forskningsresultaterne kan inspirere og være relevante for Københavns Kommune, andre kommuner samt øvrige organisationer. Perspektiveringen indeholder også forslag til fremtidige forskningsområder i forlængelse af afhandlingens resultater. Afslutningsvist perspektiveres fremtiden for tillidsbaseret styring og ledelse i en større samfundsmæssig kontekst.

## 11. Konklusion

*I dette afsnit samles op på alle delkonklusionerne i afhandlingen, som her præsenteres som en samlet konklusion på afhandlingens forskningsspørgsmål: Hvad er tillidsbaseret styring og ledelse, og hvilke barrierer og rolleforandringer opstår, når det forsøges implementeret i en offentlig organisation med afsæt i casen Københavns Kommunes. Afslutningsvist reflekteres over resultaternes gyldighed.*

### 11.1. Tillidsbaseret styring

Analysen af tillidsbaseret styring centrerer sig om fire centrale perspektiver, som fokuserer på styringens kontekst, styringens yderside (eller brug af styringsgreb), samspillet imellem tillid og kontrol samt styringens inderside (eller oplevelsen af styringen).

En central konklusion er, at tillidsbaseret styring er ekstrem kontekstafhængig, og at måden der bedrives styring på, varierer markant fra forvaltning til forvaltning. Der er stor forskel på at løfte serviceopgaver kontra myndighedsopgaver, ligesom graden af national styring samt den økonomiske og pressemæssige historik tilsvarende varierer. Samlet set handler forskellene i måden, der bedrives tillidsbaseret styring på, om oplevelsen af de risici, der forbindes med en højere grad af autonomi. Analysen understøtter derfor den teoretiske pointe, at tillidsopbygning er dybt forankret i en kontekst, som i den grad påvirker den risiko, der tages i udformningen af tillidsbaseret styring.

Analysen peger på, at der i casen i særlig grad anvendes styringsgreb, som er karakteriseret ved forsøg på at øge den lokale ledelsesmæssige beslutningsautonomi, dvs. selvbestemmelsen i forhold til selv at vælge procedurer og arbejdsmetoder. Der er dog også eksempler på ændringer i beslutningsautonomien omkring policy, dvs. selvbestemmelsen i forhold til mål, policy-instrumenter og output-kriterier. Særligt er her, at der både er eksempler på initiativer, der illustrerer øget inddragelse og medbestemmelse og eksempler, hvor man centralt i højere grad fastlægger overordnede policy-mål og outputkriterier. Skærpelse af krav i forhold til overordnede mål eller succeskriterier lader altså til i nogle tilfælde at muliggøre reduktion af proceskrav. Analysen peger samtidig på, at der i arbejdet med at reducere bindinger på autonomi især er fokus på interventionsbindinger, selvom der også er eksempler på reduktion af økonomiske og strukturelle bindinger.

Selvom analysen peger på, at kontrol godt kan opleves som en modsætning til tillid, er en central konklusion, at kontrol under de rette betingelser godt kan rime på tillid. Det handler især om, hvor meningsfuld og understøttende kontrollen opleves af den underordnede.

Oplevelsen af styringen påvirkes af en række faktorer, som bl.a. handler om, hvorvidt styringen understøtter ”public service motivation” og matcher de fagprofessionelles normer og værdier. Oplevelsen af styringen påvirkes også positivt, når medarbejderne inddrages i designet af derved gives mulighed for at internalisere styringen. Distancen og formaliteten i styringsrelationen har også betydning. En nær og uformel styringsrelation bidrager i højere grad til, at tillid kan opbygges imellem under- og overordnet.

## 11.2. Tillidsbaseret ledelse

Analysen peger på, at tillidsbaseret ledelse især kan knyttes til distributiv ledelse. Det betyder ikke, at ledelse forstået som person eller relation mister sin betydning, men at det distributive perspektiv kommer til at forme de to øvrige perspektiver.

Tillidsbaseret ledelse kan derfor forstås som en distribueret proces, der især handler om at skabe bedre betingelser for selvledelse. Dette sker i høj grad igennem delegering af beslutningskompetence, som giver medarbejderen mulighed for at folde sin faglighed ud på en større bane end før, ligesom involvering i beslutninger øges markant. Det gælder ikke kun i MED-organisationen, men også på mere daglig basis blandt medarbejdere og tillidsrepræsentanter. Mens delegering og involvering øger råderummet, handler mægtiggørelse om at opdyrke de kompetencer og ressourcer, der skal til for at navigere kompetent i det mere komplekse handlerum. Det kan handle om kompetenceudvikling, men også om at etablere tid eller ressourcer til nye løsninger. Et vigtigt fundament for at distribuere ledelse gennem øget råderum bliver samtidig at etablere en fælles forståelse af rammer og retning. Det handler typisk om at skabe et fælles billede af kerneopgaven, en ønsket fremtid samt at afklare grænserne i den udvidede ramme. Selvom rammer og retning i nogle tilfælde er udstukket af den formelle ledelse, er der også eksempler på, at formuleringen af dette sker distributivt i en delt proces.

Den tillid der gives, er dybt afhængig af konteksten og relationen. Tillidsbaseret ledelse involverer derfor en vurdering af den risiko og gevinst, der potentielt kan følge med et øget handlerum. En vigtig pointe er, at risikovurdering måske nok indledende sker hos den formelle ledelse, når beslutningen om at frigive råderummet tages, men at medarbejderen også laver en risikovurdering i beslutningen om at bruge råderummet. For medarbejderen skal også tage en risiko ved at acceptere tilliden og det større råderum. Risikovurdering er altså en reciprok proces, som er helt afgørende for tillidsopbygningen i relationen imellem den formelle leder og medarbejderen. Derfor bliver nærhed og tilgængelighed i ledelsesrelationen central i tillidsopbygningen. Nærhed absorberer risikoen for fejl, fordi det gør det let og hurtigt at få uformel sparring, hvis der opstår tvivl eller behov for hjælp. Nærhed gør det også lettere for lederen at have føling med problemer og reagere, når der er behov for støtte. Dialog får også øget betydning, fordi løbende koordinering ligeledes reducerer risikoen ved det øgede råderum. Uformel dialog betones som vigtig, men flere peger også på behovet for formelle rammer, hvor feedback og faglige dialoger systematisk kan foldes ud. Sidst men ikke mindst bliver det afgørende at være forberedt på at opfange og håndtere tillidsbrud, dvs. at reagere når kompetencen eller intentionen i forhold til at løse opgaven ikke er på plads. Selv dér hvor tillidsrelationen ikke kan repareres og ender i en afskedigelse, vil en proces, hvor der er gjort ihærdige forsøg på at bevare relationen, typisk bidrage til at legitimere beslutningen.

Selvom distribution af ledelsesprocesser kan ses som særlig central i tillidsbaseret ledelse, betyder det ikke, at den formelle leders betydning bliver mindre. Analysen peger på, at tillidsbaseret ledelse på det personlige plan handler om at fremstå konsistent, risikovillig og ydmyg. Den formelle leders ord og adfærd afkodes af medarbejderne, som blandt andet vil orientere sig imod, om der er sammenhæng imellem ord og adfærd, men også om der er konsistens i det, der siges og gøres over tid. Konsistens letter afkodning af lederens retning og reducerer dermed den risiko, der er forbundet



med at indtage et øget råderum. Risikovillighed bliver samtidig en central del af lederens selvfremsstilling. Det handler bl.a. om at signalere robusthed, når der sker fejl og mod til at udfordre opad, der hvor rammen kan skubbes og forhandles. Samtidig bliver lederens signalering af en vis ydmyghed en måde at få medarbejderne til at træde frem og tage ansvar ved at nedtone den formelle magt. En ydmyg leder kan godt indtage scenen, når der er brug for det, men vil lade andre tage over, når de kan. Den formelle leder leder altså tillidsbaseret ved at holde sig i baggrunden, så længe medarbejderne mestrer selvledelse.

### **11.3. Barrierer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse**

Selvom der er forskel på, hvordan barriererne kommer til udtryk i de indlejrede cases, bliver struktur, ressourcer, kommunikation, kompetence og motivation samt habitus alle barrierer, som opstår i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

Analysen peger på, at der især opstår strukturelle barrierer i de vertikale beslutningsprocesser, fordi langsommelige beslutninger i det dybe hierarki udfordrer tålmodigheden i organisationen. Selvom det understreges, at det er nødvendigt og vigtigt at inddrage og involvere organisationen i implementeringen, kræver det samtidig tid, som udfordrer ønsket om at demonstrere resultater, der kan mærkes. Der er også eksempler på horisontale barrierer, når nye styringstiltag kræver koordinering på tværs af organisationen. Det handler især om forskelligt fokus og engagement ift. implementeringen, men også om manglende overblik over de aktører, som er involveret i styringskæden.

De ressourcemæssige barrierer handler især om oplevelsen af manglende ressourcer til implementeringen. Implementering af nye styringsindsatser kræver interne ressourcer til den dialog og refleksion, det kræver at forankre implementeringen lokalt. Der kan dog også opstå ressourcemæssige barrierer, når krav om effektiviseringer kobles direkte til implementeringen af tillidsbaseret styring, hvilket kan lægge pres på tillidsopbygningen. Hvis forudsætningen for at få et større fagligt handlerum er et samtidigt krav om økonomisk besparelse, kan det skabe et vanskeligt krydspres for de fagprofessionelle. I sådanne situationer kan risikoen for uhensigtsmæssige afværgemekanismer blandt medarbejderne opstå og potentielt skabe en skævvridning i løsningen af kerneopgaven.

Kompetence- og motivationsmæssige barrierer får også betydning for implementeringen. Analysen peger på, at en smidig implementering afhænger af, at der er eller skabes tilstrækkelig kompetence og motivation til at navigere i det øgede råderum blandt de mange involverede aktører. Det betyder også, at reguleringen af råderummet skal tilpasses med stor respekt for de kompetencer og den motivation, som er til stede i organisationen.

Kommunikative barrierer opstår typisk i implementeringen, fordi tillid som begreb forbindes med mange positive associationer. Det betyder, at der typisk ikke er store udfordringer i at ”sælge” ideen om en tillidsreform. Til gengæld kommer udfordringen, når de mange forskellige forventninger skal konkretiseres og lande i praksis. Når der er for store forskelle på, hvor højt man ”sætter barren”, kan der opstå skuffelser, som kan udfordre opbygningen af tillid imellem overordnet og underordnet.

Det betyder i nogle tilfælde mindre tilbageslag i processen, mens det i andre tilfælde udvikler det sig til en oplevelse af et regulært tillidsbrud, som er vanskeligere at reparere.

Habituelle barrierer får betydning, fordi tillidsbaseret styring og ledelse ikke dumper ned i en kontekstløs sammenhæng, men skal implementeres i en organisation, hvor der allerede er etableret stærke vaner og handlemønstre. Habituelle barrierer handler til dels om manglende kræfter til at ændre eksisterende arbejdsformer. Der peges dog især på den habituelle barriere, at de nye styrings- og ledelsesinitiativer forsøges implementeret i en eksisterende nulfejlskultur, som dominerer de etablerede handle- og beslutningsformer. Den habitus der handler om at risikominimere, er så stærk, at der er mentale barrierer, som bremser organisationen i forandringen mod mere tillid. Selv når bindinger på autonomien er fjernet, er der eksempler på, at der har udviklet sig lokale lag af risikominimerende tiltag, som har ført til en selvpåført begrænsning af handlerummet. Habituelle barrierer handler altså især om, at risikominimering er en rodfæstet del af den eksisterende kultur, uden at der nødvendigvis er en bevidst erkendelse af dette.

#### **11.4. Rolleforandringer i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse**

Analysen af rolleforandringer peger på, at implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse involverer et komplekst samspil imellem en række aktører i organisationen, som er dybt afhængige af hinandens villighed til at tage risikoen ved at vise hinanden tillid.

Selvom aktører med formelt ledelsesansvar typisk har en central rolle i initiering af tillidsopbygningen, er de dybt afhængige af, at medarbejdere og deres repræsentanter tager imod ”invitationen til tillid”. Den politiske, administrative og fagprofessionelle ledelse har en formel magt, som er afgørende for at kunne fjerne bindinger på autonomien og skabe et større fagligt råderum. Men magten rækker ikke til at afkræve den anden parts tillid. På den anden side kan medarbejderne og deres repræsentanter have stor interesse i at få et øget råderum, men er dybt afhængige af graden af risikovillighed hos aktørerne med formel ledelsesmagt. Analysen peger derfor på, at implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse kræver rolleforandringer hos flere aktører, der hver især kan inviterer til tillid men som samtidig er dybt afhængige af, om andre aktører tør acceptere og returnere invitationen.

For aktører med formel ledelsesmagt sker der en bevægelse fra rollen som ”suveræn” til i højere grad at trække på rollen som metagouvernør. Især peger analysen på, at både den politiske, administrative og fagprofessionelle ledelse i højere grad forventes at prioritere og kvalificere rammestyringen. Det sker i stigende grad ved at involvere de øvrige aktører i organisationen i samskabelsen af styringsløsninger. Der sker altså en rolleforandring for den formelle ledelse, som indebærer en bevægelse fra at styre og lede opgaveløsningen mere i detaljer til i højere grad at rammestyre. Denne rolleforandring stiller krav til den overordnede om at acceptere den højere grad af risiko og usikkerhed, der følger med rammestyring. Samtidig bliver det i stigende grad en forventning til den formelle ledelse, at lokale problemer løses lokalt, fremfor ”blindt” at indføre generelle regler, når én har lavet en fejl.

På alle ledelsesniveauer sker der også en rolleforandring, som handler om at skabe en lavere afstand og større tilgængelighed i relationen til den underordnede. Der sker gennem en højere grad af dialog, ansigt-til-ansigt kontakt og direkte deltagelse i opgaveløsningen. Hvor de formelle ledelsesaktører giver slip på nogle former for kontrol, ses altså tegn på, at der samtidig investeres i at opbygge tættere og mere solide relationer med den underordnede, som lader til at absorbere noget af den usikkerhed og risiko, som knyttes til den øgede rammestyring. Gennem direkte deltagelse får lederen indtryk af den kontekst og de risici, der knytter sig til opgaveløsningen samt en føling med den underordnedes kompetencer til at løfte opgaven.

Især for den administrative ledelse og i særdeleshed den fagprofessionelle ledelse ses også en rolleforandring i retning af at agere diskursiv meningsskaber. Det handler i høj grad om at skabe fælles billeder af retningen og formålet med den kerneopgave, der skal løses. Selvom lederen ofte i denne sammenhæng ”træder frem” som oversætter, er der også eksempler på mere faciliterende versioner af denne rolle. I den forstand er der tale om et rolleskifte, hvor lederen i højere grad forventes at skabe rammerne for, at de øvrige aktører kan samskabe en fælles historie om f.eks. retningen i arbejdet.

Tillidsbaseret styring og ledelse betyder også en rolleforandring i retning af i højere grad at kapacitetsunderstøtte den underordnedes præmisser for selvstyring og -ledelse. Det gælder især for den fagprofessionelle ledelse, men også i nogen grad den administrative ledelse, som i højere grad forventes at opbygge kompetencer og tilbyde den støtte, som er forudsætningen for, at den øgede autonomi kan tages i anvendelse af den underordnede. For den politiske ledelse er der i mindre grad fokus på denne dimension, som i højere grad betragtes som en rolle der skal varetages af den administrative og lokale ledelse.

For aktører uden formel ledelsesmagt betyder tillidsbaseret styring og ledelse et tilbud om mere autonomi og indflydelse. Men selvom der følger mange muligheder og fordele med den øgede autonomi, følger der også risiko med. Og det er en central pointe: tillidsrepræsentanter, MED-repræsentanter og medarbejdere er centrale aktører i implementeringen af tillidsbaseret ledelse. Hvis ikke de tager imod invitationen, falder ”bolden” til jorden og tillidsopbygningen stagnerer. For både medarbejderrepræsentanter og medarbejdere betyder tillidsreformen en mulighed for at opdyrke rollen som medleder. Det involverer både øget indflydelse og et øget ansvar for den samlede arbejdsplads. Samlet set lader styrkelsen af denne rolle til overvejende at byde på muligheder og modtages da også positivt blandt de fleste medarbejderrepræsentanter og medarbejdere. Der er dog også eksempler på, at det ansvar der ledsager medlederrollen kan lægge pres på øvrige roller.

For medarbejderrepræsentanterne kan den styrkede rolle som medleder lægge pres på rollen som kollegarepræsentant, når medarbejderrepræsentantens loyalitet med ledelsens skaber afstand til kollegerne. Det er dog langtfra tale om en entydig dynamik, da der også er eksempler på medarbejderrepræsentanter, som lader til at mestre den komplekse opgave, det er at fastholde en balance imellem rollerne. Rollen som fagforeningsrepræsentant er af andre årsager under pres, men

tilskynder ikke desto mindre til en opdyrkelse af medlederrollen for på den måde at skaffe sig alternative veje til indflydelse.

For de fagprofessionelle betyder tillidsbaseret styring og ledelse en velkommen mulighed for at styrke rollen som fagekspert. Som tidligere nævnt er en vigtig forudsætning for dette rolleskifte en skærpet fag-faglig kompetence til at navigere i det større råderum, hvor det ikke entydigt markerer, hvordan opgaven løses, og hvornår man som medarbejder har gjort det ”godt nok”. For nogle medarbejdere sker rolleskiftet med stor entusiasme, mens der er flere forbehold hos andre, fordi risikoen synes for stor. Tillidsbaseret styring og ledelse kan altså opfattes som uvelkommen, hvis medarbejderen ikke oplever at have de kompetencer eller den støtte, det kræver at bære det øgede ansvar, der følger med autonomien. Generelt lader rollen som medleder dog til at spille godt sammen med den styrkede rolle som fagekspert, selvom der er enkelte eksempler på, at det øgede ansvar som følger med rollen som medleder, kan lægge pres på rollen som fagekspert.

Implementering af tillidsbaseret styring og ledelse involverer altså multiple rolleskift blandt såvel aktører med og uden formel ledelseskompetence, som alle skal acceptere øget risiko og sårbarhed i forhold til hinanden.

### **11.5. Samlet konklusion**

Samlet set kan det konkluderes, at tillidsbaseret styring og ledelse har som ambition at skabe mere selvstyring og selvledelse. Det betyder, at styring og ledelse kommer til at handle om dels at skabe et større råderum for den underordnede, dels om opbygning af den nødvendige tillid i styrings- og ledelsesrelationen, som bliver central i forhold til, om det øgede råderum reelt tages i anvendelse.

Man kan derfor tale om, at tillidsbaseret styring og ledelse involverer både en strukturel og en relationel dimension. Den strukturelle dimension handler om at øge det faglige råderum ved at fjerne eller slække bindinger på den underordnedes autonomi. Her handler tillid om at skabe albuerummet til fagligheden eller at ”åbne lågen” ind til fugleburet, som er den metafor flere informanter bruger til at beskrive den strukturelle dimension. Den anden dimension i både tillidsbaseret styring og ledelse handler om en tillid i relationer imellem over- og underordnet. Her bliver metaforen, at den relationelle dimension handler om at ”få fuglen til at flyve”. Det handler til dels om at opbygge de nødvendige kompetencer til at mestre det øgede handlerum, men også om at opbygge den tillid imellem over- og underordnet, som understøtter, at det frigivne handlerum også tør anvendes.

I den strukturelle dimension sker en kompleksitetsforøgelse, når autonomien øges gennem fjernelse eller slækkelse af bindinger. Mængden af handlemuligheder øges, hvilket skaber fleksibilitet og mulighed for at tilpasse opgaveløsningen til konteksten, men for at realisere dette potentiale, skal der træffes beslutninger og skæres igennem kompleksiteten. Med andre ord kræver handling, at der kompleksitetsreduceres, og det er her tillid kommer ind i billedet. Tilliden imellem over- og underordnet er med til at absorbere den risiko, som er forbundet med det øgede handlerum, og gør det dermed lettere at handle. Derfor involverer tillidsbaseret styring og ledelse en relationel dimension, som handler om at mægtiggøre den underordnede. Det handler dog i lige så høj grad om

at opbygge en vertikal tillidsrelation, som gør det mindre risikabelt at ”flyve ud af buret” og bruge den tilbudte autonomi.

Flere af de barrierer som afhandlingens resultater afdækker, handler om udfordringer i enten den strukturelle eller relationelle dimension af tillidsbaseret styring og ledelse. Strukturelle og ressourcemæssige barrierer knytter sig ikke overraskende til den strukturelle dimension, ligesom mange af de kommunikative barrierer faktisk også handler om forhandlinger eller forskellige forventninger til graden af autonomi. Man kan også argumentere for, at både kommunikative og habituelle barrierer belyser relationelle faktorer, som bl.a. har betydning for villigheden til at navigere i løsere strukturer.

Den strukturelle og relationelle dimension ses også i analysen af rolleforandringer. ”Hands-of”-dimensionerne af metaguvernørrollen retter sig i høj grad mod strukturelle faktorer og reguleringen af autonomi, mens relationsdannelse er central i ”hands-on”-dimensionen.

Den helt centrale konklusion bliver, at tillidsbaseret styring og ledelse kræver blik for både den strukturelle og relationelle dimension for i praksis at skabe de ønskede forandringer.

### **11.6. Refleksion over resultaternes gyldighed**

En central diskussion er, hvor gyldige forskningsprojektets resultater er. Da der er tale om et forskningsprojekt med et hermeneutisk afsæt, er antagelsen, at kontekst og forståelse af undersøgelsens fænomener konstant er i bevægelse. Det forventes derfor ikke, at resultaterne er gyldige i den forstand, at de vil kunne gentages og vise fuldstændigt samme billede. Gyldighed kommer derfor i højere grad til at handle om pålidelighed, forstået som velfunderede valg og fravalg.

Jeg vil argumentere for, at den abduktive forskningsstrategi har haft sin styrke i det stærke samspil mellem empiri og teori, som vitterligt har ”krydsbestøvet” hinanden i processen. F.eks. er mit fokus på rolleforandringer i implementeringsprocessen udviklet i takt med dataindsamlingen, og de mønstre som i stigende grad har peget på betydningen af multiple aktørers rolleforandringer i processen. En sådan forskningsproces gør det altså muligt at opdage værdifulde mønstre, som jeg ret beset ikke ledte efter. Havde jeg valgt en deduktiv metode, havde jeg altså som udgangspunkt ladet empiriindsamlingen været guidet af teorivalget og havde dermed ikke ”set” sådanne mønstre.

Samtidig er der ingen tvivl om, at et sådan skifte i fokus kan kritiseres for at få en negativ betydning for datakvaliteten. Selvom rolleforandringer tidligt er et tema i interviewene, er der i starten tale om en mere afsøgende interviewteknik, som senere udvikler sig til en mere stringent spørgeramme. Det betyder altså f.eks., at tillidsrepræsentantens rolleforandringer ikke afdækkes på samme vis i den første del af empiriindsamlingen som senere, hvor mønsteret er klarere. Til gengæld har jeg bevidst valgt at supplere min empiri med aktører, for med rimelighed at få tilstrækkelig indsigt i de respektive rolleforandringer. I den forstand har jeg forsøgt at imødegå den kritik, som ofte knyttes til et eksplorativt studie.

Valget af Københavns Kommunes tillidsreform som case, kan med rette kritiseres for ikke at være en repræsentativ case. Københavns Kommune adskiller sig blandt andet i størrelse og i politisk styreform fra andre kommuner, ligesom den politiske stabilitet ikke kan betragtes som typisk sammenlignet med andre kommuner. Mit valg er case er dog netop ikke lavet ud fra tilstræbt repræsentativitet, men i ønsket om at finde en ekstrem case. I Københavns kommune er der dels en stærk ambition om at implementere tillidsbaseret styring og ledelse og samtidig en række organisatoriske faktorer, som udfordrer processen, netop fordi Københavns Kommune har den størrelse og kompleksitet, den har. Casen er ikke anvendelig til at lave statistiske generaliseringer, men er til gengæld velegnet til at tydeliggøre og forstå de processer, barrierer og rolleforandringer, der knytter sig til implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Da det netop er målet med forskningsprojektet, vil jeg argumentere for, at casen er stærk.

Valget af teori i afhandlingen knytter sig til de fem centrale hovedbegreber tillid, styring, ledelse, barrierer og rolleforandringer. Afsøgning og anvendelse af den teori der knytter sig til tillid, styring og ledelse har været en del af forskningsspørgsmålet i hele processen, hvilket har muliggjort gentagne loops i det hermeneutiske samspil imellem empiri og teori. Dermed vil jeg argumentere for, at de valgte teorier her har en særlig styrke. Valget af teori omkring barrierer har også været formet i et abduktivt samspil, men i færre loops. Derfor kan afsøgningen af implementeringsteori kritiseres for at være mindre omfattende. Det er dog også udtryk for, at mønstre i empiri og teori hurtigere har understøttet hinanden på dette område. I den forstand vil jeg argumentere for, at teorivalget til at belyse barrierer er tilstrækkeligt stærkt til at forsvare analysens gyldighed.

Spørgsmålet omkring rolleforandringer er relativt sent blevet en del af forskningsspørgsmålet, hvilket også her betyder, at afsøgningen af generel rolleteori har fået mindre bredde. Jeg vil derfor argumentere for, at teoriafsøgningen i forhold til den mere generelle rolleteori kunne styrkes ved en forlængelse af den abduktive forskningsproces. Til gengæld har jeg bevidst valgt at prioritere kræfter på at udfolde roller blandt aktører i den kommunale organisation, hvilket har en særlig styrke i forhold til at konkretisere rolleforandringerne blandt multiple aktører i en dansk, offentlig kontekst.

Jeg vil argumentere for, at det empiriske grundlag har en særlig styrke i de mange kvalitative interviews, samt trianguleringen med dokumentstudier, observationer og spørgeskemaundersøgelse. Samtidig dækker empirien tiltrækkeligt mange forvaltningsområder samt niveauer i hierarkiet til, at man med rimelighed kan argumentere for de fundne mønstres gyldighed. En svaghed, som også berøres i kapitel 6, er, at det datamateriale som knytter sig til analysen af medarbejderrollen, har en overvægt af respondenter fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Selvom valget af respondenter ikke er foretaget ud fra tilstræbt repræsentativitet, betyder det dog, at variationen i det empiriske grundlag er mindre her end i de øvrige analyser.

Netop fordi der er tale om et eksplorativt studie, som primært beskriver mønstre, og som er mindre optaget af mønstrenes omfang, mener jeg samlet set, at forskningsprojektets validitet kan forsvares. Det betyder dog ikke at resultaterne kan generaliseres statistisk, og derfor kunne

forskningsresultaterne med fordel følges op med forskning, som i højere grad afdækker udbredelsen og omfanget af mønstrene. Dette udfoldes yderligere i diskussionen.

## 12. Diskussion

*I dette kapitel diskuteres afhandlingens resultater og bidrag. Indledningsvist diskuteres resultaternes begrænsninger, styrker og implikationer i et bredere perspektiv. Derefter belyses afhandlingens bidrag i form af ny eller supplerende viden i den etablerede forskning samt for de praktikere i den offentlige sektor, som arbejder med implementering af tillidsbaseret styring og ledelse.*

### 12.1. Diskussion af resultater

I denne afhandling har udgangspunktet for at forske i tillidsbaseret styring og ledelse været, at både centrale praktikere og forskere står sammen om at problematisere voksende bureaukrati og kontrol i den offentlige sektor. Samtidig peger de selvsamme aktører på tillidsbaseret styring og ledelse som et alternativ med attraktive potentialer. Forventninger til at tillidsbaseret styring og ledelse kan skabe både øget produktivitet, kvalitet, innovation og medarbejderengagement, er skyhøje. Dette forskningsprojekt har afgrænset sig fra at måle på effekten af tillidsbaseret styring og ledelse, og udfordrer dermed ikke disse antagelser. Selvom forskningsprojektet demonstrerer nogle af de dilemmaer og barrierer, der opstår i processen, kan man grundlæggende sige, at projektet baserer sig på de tidligere angivne præmisser, som antager, at tillidsbaseret styring og ledelse bidrager med en merværdi. Det kan kritiseres for at udgøre en væsentlig svaghed, da rigtigheden af disse antagelser har stor betydning for, om man i større skala bør anbefale, at implementere tillidsbaseret styring og ledelse. Selvom der i empirien er masser af eksempler på oplevede positive resultater knyttet til tillidsbaseret styring og ledelse, er disse ikke systematiske eller metodisk sikre nok til, at de kan udgøre gyldige mønstre. Derfor bliver en anbefaling i perspektiveringen også, at spørgsmålet om effekten af tillidsbaseret styring og ledelse er et oplagt emne for videre forskning.

Som forsker er en væsentlig overvejelse også, hvad min personlige vurdering af potentialerne i tillidsbaseret styring og ledelse er, da dette kan have betydning for mit blik på feltet. Som udgangspunkt har jeg forholdt mig åbent til fænomenet, men undervejs i forskningsprocessen har jeg udviklet en positiv holdning til potentialerne i tillidsbaseret styring og ledelse. Mit afsæt har ikke været at problematisere eller kritisere tillidsbaseret styring og ledelse som styringsform, men har i højere grad været optaget af at forstå fænomenet og de udfordringer og rolleforandringer, der knytter sig til implementeringen. Mine analyser kan derfor kritiseres for overvejende at være beskrivende og i mindre grad at debattere og problematisere mit forskningsfelt. Det vil uden tvivl have været muligt at vælge et sådant kritisk udgangspunkt, ligesom empirien bestemt også indeholder kritiske og problematiserende røster i forhold til diskussionen om, hvorvidt tillidsbaseret styring og ledelse er den rigtige løsning på den offentlige sektors problemer. Denne kritik har en vis berettigelse, men jeg vil dog argumentere for, at en stor del af disse kritiske perspektiver kan knyttes direkte til de barrierer for selve implementeringen, som analyseres i kapitel 9. Med andre ord handler en stor del af kritikken om reaktioner på implementeringsforsøg, som er stødt på udfordringer og barrierer, som skaber frustration blandt aktørerne.

Der er dog også dilemmaer, som i højere grad kan siges at eksistere indlejret i selve den tillidsbaserede styrings- og ledelsesform, og som altså ikke udelukkende kan tilskrives udfordringer



i selve implementeringen. Et dilemma er den (også økonomiske) ansvarlighed, som for de fagprofessionelle i den offentlige sektor følger med tillidsbaseret styring og ledelse og det krydspres, det kan skabe på fagligheden. Et væsentligt kritisk spørgsmål kan i den forbindelse være, om det stigende økonomiske pres på den offentlige sektor, kan skabe et urimeligt dilemma for de fagprofessionelle, som i en tillidsreform godt nok får større fagligt råderum, men også større økonomisk ansvar. Med andre ord får man som fagprofessionel større autonomi til at disponere og forvalte de faglige løsninger, men inden for en ressourcemæssig ramme som i nogle tilfælde ikke muliggør optimale, faglige løsninger. Kritikere kan derfor (med en vis ret) hævde, at tillidsbaseret styring og ledelse under vanskelige økonomiske kår faktisk sætter de fagprofessionelle i det svære dilemma selv at skulle skære i den faglige løsning. Som jeg også illustrerer i kapitel 9, vil jeg give sådanne kritikere ret i, at dilemmaet kan blive for stort, og at de økonomiske vilkår for tillidsbaseret styring og ledelse kan underlægges så stramme bindinger, at det undergraver selve styrings- og ledelsesformen. Ikke desto mindre indeholder empirien også mange eksempler på, at balancegangen imellem økonomi og faglighed kan gå op. Det betyder ikke, at dilemmaet forsvinder, men nærmere at balancen imellem faglighed og økonomisk råderum løbende vil kræve refleksion i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

Et andet dilemma, som afhandlingens resultater ikke diskuterer dybdegående, er spørgsmålet om, hvorvidt tillidsbaseret styring og ledelse kan skabe uønskede effekter for borgere og brugere. Den samme fleksibilitet og kontekstfølsomhed, som kendetegner tillidsbaseret styring og ledelse, vil nemlig også betyde, at borgerne forskelsbehandles afhængigt af behov. Det giver på den ene side god mening at tilpasse løsningen i forhold til borgerens behov, men vurderingen af dette behov lægges også i større grad i hænderne på den fagprofessionelle. Potentielt kan man altså diskutere, hvor man som borger eller bruger står, hvis man er uenig i den fagprofessionelles vurdering af ens behov? I forlængelse af dette åbnes også diskussionen om risikoen for social skævvridning, fordi de svageste borgere og brugere også vil være dem, der har sværest ved at forsvare deres sag. Jeg vil argumentere for, at dette dilemma er indlejret i selve den tillidsbaserede styrings- og ledelsesform, og altså ikke er en udfordring, der "bare" kan løses. Det øgede faglige handlerum skaber en række fordele, som også i høj grad kommer borgere og brugere til gode, men som altså samtidigt kan trække ulemper med sig. Samlet set vil jeg derfor mene, at løbende refleksion over denne balance er en væsentlig del af at arbejde med at tilpasse den tillidsbaserede styring og ledelse. Dilemmaet vil altså altid eksistere, men opmærksomhed på det og løbende dialog om balancen vil kunne skabe opmærksomhed på at undgå sådanne potentielle, uønskede effekter.

En anden potentiel kritik af tillidsbaseret styring og ledelse er risikoen for manipulation. Når en tillidsreform fastsættes som mål, kan det problematisere tillidsopbygningen fordi den får karakter af en strategisk, planlagt aktivitet. Hvis en tillidsreform introduceres som en beslutning om, at "nu har vi tillid", kan det gøre det illegitimt at italesætte mistillid og i praksis betyde en underkendelse af, at tillid ikke kan gennemtvinges med magt og altid afgøres af modtageren. Derfor kan det udfordres, om tillid bør skabes instrumentelt eller planlægges strategisk. Wenneberg sætter det på spidsen, når han skriver: "*Jo mere man forsøger at programmere tilliden, jo mere mistillidsvækkende virker det*" (Vallentin, 2001, p. 90).

Dette tema berøres delvist i afhandlingens resultater, hvor det betragtes som en kommunikativ barriere for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Man kan dog med rette indvende, at fokus her primært er på de udfordringer, der er knyttet til forskellige forståelser af tillid og ikke på de udfordringer, der er knyttet til dét at bruge tillid som overskrift for en reform.

Når jeg har fravalgt at sætte separat fokus på denne potentielle udfordring, er det begrundet med, at temaet ikke fylder meget i empirien. Der findes dog enkelte eksempler på ledere, som i den grad arbejder med tillidsbaseret styring og ledelse, men som bevidst har undladt at bruge ordet tillid til at beskrive det de gør, netop med afsæt i ovenstående argumenter. Det kan i nogle tilfælde lægge uhensigtsmæssigt stort pres på tillidsopbygningen at stille tillid op som mål for samarbejdet. Selvom det ikke har udgjort et væsentligt tema i denne afhandlings empiri, vil jeg tilslutte mig de kritiske røster, som maner til forsigtighed med ureflekteret at planlægge tillidsproduktion i vertikale tillidsrelationer. Dét at sige tillid, skaber et forventningspres, som man med stor respekt bør overveje, om man har mulighed for at leve op til. Jeg vil dog også argumentere for, at det er det samme forventningspres, som i rigtig mange af eksemplerne fra Københavns Kommune har udgjort en drivkraft til forandring. Derfor bidrager kritikken for mig at se primært til at advare mod ureflekteret eller på et uholdbart grundlag at bruge tillid som afsæt for forandring af styring og ledelse.

## 12.2. Afhandlingens bidrag

Jeg vil argumentere for, at afhandlingens resultater på en række områder bidrager med ny viden eller resultater, som supplerer eller udbygger eksisterende viden.

### *Konkretisering af spring fra New Public Management til New Public Governance*

Et centralt bidrag er en konkretisering af, hvordan tillidsbaseret styring og ledelse kan implementeres i en offentlig organisation. Da tillidsbaseret styring og ledelse i afhandlingen knyttes til idéstrømmene under styringsparadigmet New Public Governance, bidrager forskningsprojektet samtidig med en forståelse af de præmisser, virkemidler og dilemmaer, som gør sig gældende i transformationen af styrings- og ledelsesformer under New Public Management til New Public Governance.

Som belyst i kapitel 1 er der i princippet en mængde centrale aktører, som bakker op om behovet for at reformere styring og ledelse i retning af mere tillidsbaseret styring og ledelse, samtidig med at det har vist sig udfordrende at få omsat intentioner til handling. Her kan forskningsresultaterne bidrage med en viden om hvilke greb, der kan tages i anvendelse og en forståelse af, hvordan kontekst og proces har betydning for resultaterne. F.eks. vil afhandlingen kunne bidrage med et overblik over, hvordan der kan arbejdes med forskellige bindinger på autonomi samt vigtigheden af relationen imellem over- og underordnet.

Konkret kan de valgte eksempler på tillidsbaseret styring og ledelse inspirere praktikere i andre organisationer. F.eks. har jeg erfaret, at initiativet ”meningssamlingen” i Socialforvaltningen har inspireret andre kommuner til at diskutere mulighederne for at installere alternative, hurtige beslutningsveje, som kan gå uden om de mange vetopunkter i det tunge bureaukrati.

### *Komplementær forståelse af tillid og kontrol*

Et teoretisk såvel som empirisk bidrag i denne afhandling er en mere nuanceret forståelse af samspillet mellem tillid og kontrol, som i høj grad bliver afgørende for, hvordan tillidsbaseret styring og ledelse bedrives. Hvor tillid ofte betragtes som en modsætning til kontrol, tydeliggøres det i denne afhandling, hvordan kontrol *både* kan opleves som en modsætning til tillid, *og* i andre sammenhænge faktisk kan opleves som understøttende for tillid. Frem for kun at forstå tillid og kontrol som subsidiære fænomener, som altid vil udgøre modstandere, åbnes der op for en komplementær forståelse, som i stedet betragter dem som parallelle størrelser, der under de rette omstændigheder kan samarbejde konstruktivt.

Det er et vigtigt bidrag, fordi forståelsen af tillid og kontrol overvejende har haft en subsidiær vinkling i debatten. Det illustreres tydeligst i polariserede overskrifter som ”mere tillid – mindre kontrol”, hvor det ligger som en underliggende præmis, at der kun kan skabes mere tillid ved at fjerne kontrol. Denne afhandlings forskningsresultater peger i stedet på, at det i høj grad er oplevelsen af kontrollens meningsfuldhed, som vil være afgørende for, om kontrollen opleves som en modsætning til tillid. Kontrol som opleves som understøttende for kerneopgaven ved at bidrage til videndeling, læring eller håndtering af høj risiko vil ikke nødvendigvis opleves som udtryk for mistillid. Faktisk kan (meningsfuld) kontrol på ét niveau, være med til at åbne op for tillid på andre niveauer. I sådanne tilfælde kan der altså fint tales om tillidsunderstøttende kontrol. Det betyder naturligvis ikke, at alt er løst ved ”bare” at skruer på oplevelsen af kontrol, for i en række tilfælde handler meningsfuldheden også om mængden af kontrol. Men det åbner op for, at tillidsbaseret styring ikke bare handler om at fjerne kontrol, men ofte også vil handle om at skabe kontrol, som ”rimer” på tillid. Det gøres blandt andet ved at inddrage medarbejderne langt mere i designet af kontrol, skabe mere vertikal dialog og en mere nær og uformel styringsrelation.

På den måde er det nyttige budskab, at graden af tillidsbaseret styring ikke er begrænset til mængden af kontrol, der fjernes, men handler om måden, kontrol konstrueres og opleves på. Det er gode nyheder i en kommunal organisation, som på nogle områder skal håndtere ekstremt svære og komplekse opgaver. F.eks. vil retssikkerhed og ligebehandlingsret kræve en vis gennemsigtighed i myndighedsopgaver, som gør det både vanskeligt og uhensigtsmæssigt at fjerne al kontrol. Her gør en komplementær forståelse af tillid og kontrol det muligt at tale om kontrol som andet end ”fjenden” i en tillidsreform. Med andre ord åbner en komplementær forståelse for en måde at arbejde *med* kontrol og ikke bare *mod* kontrol.

En komplementær forståelse gør det altså legitimt at fastholde noget kontrol i en tillidsreform. En tillidsreform bliver ikke et spørgsmål om ”blindt” at slippe tøjlerne, men om at finde en fælles forståelse af, hvor det giver mening at slække tøjlerne, og hvor stramme tøjler faktisk giver mening i forhold til kerneopgaven. Der er ikke klare anvisninger på, hvordan denne balance findes, da de faktorer der indvirker på oplevelsen af meningsfuldhed i kontrol, i høj grad vil være kontekstuelle. Opgavens risiko, graden af myndighedsopgaver, de fagprofessionelle traditioner og arbejdspladsens økonomiske og pressemæssige historik vil alt sammen påvirke oplevelsen af risiko og oplevelsen af kontrol. Derfor vil dét at finde den rette balance imellem tillid og kontrol være en proces, som kræver lokal føling og inddragelse af styringens aktører.

### *Viden om barrierer for implementering af tillidsbaseret styring og ledelse*

Et centralt bidrag er belysning af, hvorfor springet fra ambition til praksis kan være udfordrende i processen med at implementere tillidsbaseret styring og ledelse. Som beskrevet i kapitel 1 er der i princippet relativ bred enighed blandt både praktikere og forskere om behovet for at reformere styrings- og ledelsesformer i den offentlige sektor, som kan bremse selveskalerende bureaukrati og understøtte mere tillid. Ikke desto mindre har det vist sig vanskeligt at omsætte de fælles ambitioner til praksis. I dette forskningsprojekt tydeliggøres det, hvorfor det kan være vanskeligt at få den hastighed og kvalitet i implementeringen, som aktørerne ønsker.

Selvom en øget forståelse af barrierer ikke i sig selv løser de problemer og udfordringer, som er knyttet til implementeringen, kan det bidrage med en fælles forståelse, som i sig selv kan tage brodden af frustrationer og utålmodighed. Det at være forberedt på de udfordringer, der kan opstå, kan være med til at forberede de involverede aktører, så forventningerne til processen i højere grad er afstemt med de barrierer, der helt forventeligt vil kunne opstå. Viden om barriererne vil også kunne bidrage til, at bump på vejen afbødes eller endda udgås. F.eks. kan viden om kommunikative barrierer anspore til, at de involverede aktører prioriterer tid til at forventningsafstemme og få et fælles sprog om, hvad tillid indebærer. Opmærksomheden på vanen som barriere kan også legitimere dét at stille spørgsmålstegn ved eksisterende praksis og beslutningsprocesser.

### *Empirisk studie af distributiv ledelse blandt offentlige aktører*

Afhandlingens resultater bidrager også med et stærkt empirisk eksempel på distributiv ledelse i en offentlig organisation. Selvom der findes flere velunderbyggede teorier, som beskriver principperne i distributiv eller delt ledelse, fokuserer hovedparten af empiriske studier omkring ledelse stadig på den formelle leder som omdrejningspunktet. I dette studie får den distributive ledelsesforståelse den empiriske konsekvens, at der også ses på ledelse som en aktivitet, medarbejdere og medarbejderrepræsentanter bedriver. Selvom den formelle leder har et særskilt fokus i afhandlingen, bliver en central pointe, at uformelle ledere også oplever et rolleskifte i retning af at blive medleder i organisationen. I den forstand bidrager afhandlingen med en mere dybdegående forståelse af de rolleforandringer, som multiple aktører oplever i skiftet til en mere tillidsbaseret styring og ledelse.

Selvom der i analysen af roller ses mange fælles træk på tværs af rolleforandringerne blandt de formelle ledelsesaktører, tydeliggøres samtidig forskellene på politiske, administrative og fagprofessionelle ledes oversættelse af nye roller i tillidsbaseret styring og ledelse. Hvor forventningen til f.eks. den politiske ledelse især handler om at undgå brugen af generelle regler i håndteringen af enkeltsager, bliver en ny forventning til den administrative ledelse, at man nedtoner rollen som ekspert og i stedet opbygger en ny rolle som facilitator. På den måde stiller afhandlingen skarpt på de særlige udfordringer og muligheder, de forskellige ledelsesaktører står overfor, når de omsætter deres nye roller i en tillidsreform. Samtidig bidrager analysen med et aktuelt billede af politikerens rolleforandringer, som kan ses i forlængelse af Sørensen's analyser (Sørensen, 2006; Sørensen, 2003). På tilsvarende vis kan undersøgelsen af rolleforandringer for de fagprofessionelle ledere bidrage til et aktuelt billede, som kan ses som en forlængelse af Sehesteds analyser (Sehested, 2003).

Da den danske forskning i tillidsrepræsentanters og især i MED-repræsentanters rolleforandringer også er meget begrænset, vil jeg argumentere for, at afhandlingens analyse af netop deres rolle som medledere er et væsentligt bidrag. I en tid hvor mange tillidsrepræsentanter oplever, at aftaler decentraliseres og stækker de aftalemæssige rettigheder, er der i høj grad en søgen efter nye veje til indflydelse. Denne afhandling bidrager med et billede på de muligheder, der ligger i at indtage rollen som medleder, men belyser samtidigt de dilemmaer og det krydspres, der til tider følger med den nye rolle. På den måde kan dette forskningsprojekt være med til at inspirere MED-organisationer og faglige organisationer til, hvordan en tillidsform kan åbne nye veje til indflydelse.

Medarbejdernes håndtering af krydspres må siges at være om end meget grundigt belyst af Lipsky, ligesom Dalsgaard har bidraget med en forståelse af den historiske udvikling for fagprofessionelle i en dansk kontekst (Dalsgaard, 2013; Lipsky, 2010). Der er dog stadig begrænset viden om de fagprofessionelle i en dansk, offentlig organisatorisk kontekst, ligesom der ikke findes forskning, som belyser fagprofessionelles rolleforandringer under implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. I den forstand kan forskningsprojektet også her bidrage med ny viden.

I en dansk kontekst kan forskningsprojektet bidrage til, at praktikere vælger en bredere tilgang til implementeringen af en tillidsreform. Frem for at betragte tillidsbaseret styring og ledelse som en disciplin for den formelle (og typisk personale-) leder, kan forskningsprojektet bidrage med viden om vigtigheden af at understøtte rolleforandringer blandt en række vigtige aktører i organisationen. Samtidig kan resultaterne bidrage til en diskussion om potentialet i at bruge MED-organisationen som platform for implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse og dermed åbne op for alternative implementeringsstrategier.

## 13. Perspektivering

*I dette afsnit perspektiveres konklusion og diskussion, gennem refleksion over resultaternes bredere relevans for Københavns Kommune, andre kommunale organisationer samt øvrige organisationer. Derudover vil kapitlet også bidrage med forslag til videre forskning, ligesom der afslutningsvist reflekteres over fremtiden for tillidsbaseret styring og ledelse i den danske, offentlige sektor.*

### 13.1. Resultaternes relevans

#### *Perspektivering i forhold til Københavns Kommune*

For Københavns Kommune kan afhandlingens resultater have relevans på en række områder.

Først og fremmest kan overblikket over forskellige styrings- og ledelsesgreb bidrage til videndeling og inspiration i en stor organisation, hvor der ikke eksisterer et centralt overblik over, hvordan der lokalt arbejdes med at implementere tillidsreformen. Resultaterne kan samtidig bidrage med en forståelse af de mange bindinger på autonomi, der kan ”skrues” på i arbejdet med tillidsbaseret styring.

Derudover mener jeg, at afhandlingens resultater er relevante i forhold til at præcisere og nuancere det sprog om tillid, som eksisterer i organisationen. F.eks. kan forståelsen af tillid og kontrol som komplementære fremfor subsidiære tydeliggøre betingelserne for et samspil, som er centralt i mange af casene. Resultaterne kan derfor bidrage ved at tydeliggøre, at kontrol og tillid ikke behøver at udgøre modsætninger og dermed løfte diskussionen til at fokusere på, under hvilke betingelser de kan sættes i samspil i den konkrete kontekst.

I forlængelse heraf illustrerer afhandlingen også, hvor dét at håndtere tillidsbrud bliver afgørende i en tillidsreform. Én af de diskussioner som har fyldt i empirien er, hvorvidt der er plads til alle i en tillidsreform, og om hvordan og hvornår det som leder er berettiget at have mistillid i en tillidsreform. Dette er en hårfin balance, da tillid jo netop indebærer en ambition om at øge det lokale råderum og bevare relationen. Afhandlingens resultater understreger i den sammenhæng vigtigheden af, at håndtering af lokale tillidsbrud er fundamentet for at kunne fastholde og øge den generelle tillid i organisationen. Samtidig tydeliggøres det, at en række faktorer er afgørende for, hvor legitimt håndteringen af tillidsbruddet opleves i organisationen. Dette kan have relevans for Københavns Kommune i forhold til at skabe legitimitet omkring håndtering af tillidsbrud.

Afhandlingens bidrag om barrierer for tillidsbaseret styring og ledelse kan have relevans for de mange aktører i organisationen, som arbejder med at implementere tillidsbaseret styring og ledelse. Selvom mange af barriererne vil være kendte i organisationen, kan afhandlingen bidrage med et mere systematisk overblik over og større forståelse af barriererne. Samtidig kan en større forståelse bidrage til at forberede praktikere i kommunen bedre på de udfordringer, en implementeringsproces kan byde på, ligesom nogle barrierer vil kunne undgås eller afbødes gennem supplerende aktiviteter.

For hovedparten af de involverede aktører i Københavns Kommune vil det ikke være en overraskelse, at ledelse kan betragtes som en distributiv proces, som involverer en mængde både formelle og uformelle aktører. Jeg vil dog mene, at afhandlingens bidrag omkring rolleforandringer er relevante til at øge den gensidige forståelse for de muligheder og udfordringer, de mange aktører står overfor i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse. Samtidig tydeliggør resultaterne de mange gensidige afhængigheder, som er forudsætningen for, at implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse kan lykkes.

### *Perspektivering i forhold til andre kommunale organisationer*

Et casestudie med et hermeneutisk udgangspunkt er ikke egnet til statistisk generalisering. Det betyder dog ikke, at forskningen ikke kan inspirere eller kan have relevans i andre sammenhænge. Som tidligere nævnt er Københavns Kommune valgt i kraft af sine egenskaber som positiv "least likely"-case. Som udgangspunkt er casen stærk, fordi der her er mulighed for at følge en case på implementering af tillidsbaseret styring og ledelse i en kommune med en organisatorisk kompleksitet, som alt andet lige forventes at udfordre implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

Der er ingen tvivl om, at organisationens størrelse udgør en særlig udfordring i implementeringen af en tillidsreform. I hvert tilfælde kan det med rimelighed forventes, at den større fysiske og relationelle afstand vil vanskeliggøre koordinering både vertikalt og horisontalt i en kommune med forvaltninger, hvor flere i sig selv er større end en gennemsnitlig kommune. Dét at København har mellemformstyre, kan også potentielt tænkes at udfordre en fælles implementering, da både flertallet og mindretallet får borgmester- og udvalgsposter gennem konstituering.

Der er dog også andre særlige faktorer i Københavns Kommune, som man kan argumentere for, faktisk har bidraget til at styrke en implementering. Dels har København med sin særlige status som hovedstad og landets største kommune en særlig nærhed til det nationale politiske niveau. Selvom tillidsdagsordenen i København officielt er startet tidligere end den nationalt udmeldte tillidsreform, kan man godt forestille sig, at der kan have været en national, politisk medvind tæt på, som har understøttet processen i København. Her er der altså potentielt en forskel fra et etablere en tillidsdagsorden i Københavns Kommune kontra i en mindre jysk kommune.

Et særligt fokus i afhandlingen er rolleudviklingen hos en række aktører, og også her kan man argumentere for, at der er særlige vilkår i Københavns Kommune, som potentielt kan have bidraget positivt til etableringen af en tillidsdagsorden.

Københavns Kommune har siden 1917 haft socialdemokratisk flertal, hvilket alt andet lige i højere grad har betydet et større fokus på arbejdsgiverpolitik. Det italesættes da også i flere interviews med topledere og politikere, som kobler arbejdet med tillidsreformen til en "rød" arbejdsgiverpolitik. Man kan derfor argumentere for, at et kontinuerligt rødt politisk flertal har kunnet skabe en mere kontinuerlig prioritering af tillidsdagsordenen end i en kommune med mere skiftende politisk flertal. Samtidig er der i den politiske ledelse syv fuldtidsansatte borgmestre, som giver en lidt anderledes organisatorisk tilknytning end i en gennemsnitlig kommune, hvor kun borgmesteren er fuldtidsansat. I den forstand kan en overvejelse være, om den politiske interesse for

arbejdsgiverpolitik og opbakning til en tillidsreform også kan være styrket af en sådan organisatorisk tilknytning.

Fagbevægelsens forhandlere i Københavns Kommune kan på samme vis siges at have en lidt særlig status i Københavns Kommune, hvor antallet af fuldtidsansatte tillidsrepræsentanter er større, og nærheden til de faglige organisationer tættere end i andre kommuner. En særlig konstellation er også Københavns Fællesrepræsentation, som i et formaliseret samarbejde om rettigheder og pligter for de faglige organisationer repræsenterer 42 organisationer/afdelinger i København. En sådan samlet organisering står altså muligvis også anderledes slagkraftigt i et samarbejde og forhandling med ledelsen. Samtidig kan man også med rimelighed forvente, at et kontinuerligt rødt flertal også har kunnet bidrage til en tættere dialog imellem de politiske partier og fagbevægelsen. Det kan have haft betydning i forhold til at skabe den politiske opbakning til tillidsreformen. Alle aktører med relation til det politiske niveau understreger da også den helt centrale betydning, som udvalgte forhandlere fra de faglige organisationer her har haft i forhold til at skabe det politiske momentum, som har fået tillid på dagsordenen.

En anden faktor er Københavns Kommunes økonomi, som i den periode hvor empirien er indsamlet, generelt bliver betragtet som stærk og sund. Selvom man også i København indstiller sig på en demografisk udvikling, hvor de ”samme hænder skal løfte mere”, og der også løbende er gennemført nedskæringer, kan man argumentere for, at det ikke er i samme grad, som i andre mere økonomisk udfordrede kommuner. Set i lyset af analysen af ressourcemæssige barrierer i kapitel 9, som peger på, at samtidige krav om effektiviseringer kan lægge pres på tillidsopbygningen, kan Københavns samlede økonomiske situation altså have en betydning for tillidsreformen. I hvert tilfælde kan man argumentere for, at implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse vil kunne være mere træg i kommuner, som samtidig implementerer massive nedskæringer. Selvom tillid på sigt forventes at kunne bidrage til effektiviseringer, er det altså ikke uden betydning, hvor hurtigt gevinsterne høstes. Hvis autonomien kun udvides i en noget-for-noget ånd, hvor der samtidig skæres ressourcemæssigt, kan det potentielt lægge pres på tillidsopbygningen. Empirien byder samtidig på eksempler på, hvordan medarbejdere der oplever tillid, faktisk kan vise sig at blive en værdifuld del af løsningen i forbindelse med nedskæringer, hvis de inviteres ind i ledelsesrummet. Det er dog eksempler, hvor ledelsen over nogen tid har arbejdet for mere tillidsfulde relationer. Opbygning af tillid tager som allerede illustreret mange gange tid og vil være afhængig af en vis tålmodighed i forhold til at høste modvolden.

På trods af de skitserede forskelle kan man dog argumentere for, at der stadig er mange fælles betingelser og udfordringer, som Københavns Kommune deler med de øvrige kommuner. De er underlagt den samme lovgivning, rammebetingelser og står over for de samme demografiske udfordringer med øget pres på ressourcerne. De er dybt afhængige af de samme fagprofessioner til at løfte opgaverne og har været påvirket af mange af de samme idéstrømme fra New Public Management-paradigmet. I den forstand er der mange vilkår, som gør det sandsynligt, at erfaringerne med tillidsbaseret styring og ledelse fra Københavns Kommune kan være interessant for andre kommuner. Igennem min ph.d. har jeg haft lejlighed til at holde en række foredrag i kommunale organisationer, som bekræfter det indtryk. Problemstillingerne går i høj grad igen, om



end der naturligvis er forskelle på de kommunale organisationer og deres afsæt for at etablere en tillidsreform.

### *Perspektivering i forhold til andre arbejdspladser*

I forhold til det regionale niveau er der yderligere forskelle, som er relevante at tage højde for i diskussionen af resultaternes bredere gyldighed. Ifølge Blom-Hansen og Bækgaard har den kommunale sektor været præget af modstridende udviklingstendenser. På den ene side har kommunalreformen og en øget opgaveportefølje styrket kommunernes position og frihedsgrader i en grad, som er svær at finde et udenlandsk sidestykke til. På den anden side er der samtidig sket en øget statslig indblanding i stort set alle grene af den kommunale virksomhed, bl.a. gennem en stigende statslig styring af kommunerne skatteudskrivningsret. Den kommunale udvikling er i den forstand ikke entydig. Det er til gengæld regionernes udvikling, som ifølge Blom-Hansen og Bækgaard siden kommunalreformen har fået indskrænket både opgaver og økonomiske frihedsgrader (Blom-Hansen & Bækgaard Martin, 2014, pp. 127–129). Regionerne har mistet deres ret til skatteudskrivning, ligesom opgavebredden er snævret ind til primært at indbefatte sundhedstjenester i praksis- og hospitalssektoren (Blom-Hansen & Bækgaard Martin, 2014, p. 124).

Der kan derfor argumenteres for, at den kommunale og regionale organisation har forskellige bindinger på deres autonomi, som kan indvirke på mulighederne for at implementere tillidsbaseret styring og ledelse. Hvor den kommunale organisation har et relativt stort eget råderum, hvor man har friheden til selv at arbejde med at løsne eller ændre bindinger, kan man argumentere for, at den regionale organisation i højere grad er afhængig af dialog med det statslige niveau for at løse eller ændre på bindinger. Det betyder bestemt ikke, at tillidsbaseret styring og ledelse vil være mindre relevant for det regionale niveau, men blot at en tillidsreform i det regionale vil være mere afhængig af det statslige niveaus villighed til at fjerne eller ændre på bindinger på regionernes autonomi.

Grundlæggende kan man dog stadig argumentere for, at der på trods af ovennævnte forskelle er mange ligheder imellem kommuner og regioner. Der er ligesom i det kommunale tale om store administrative enhedsorganisationer, som dog reelt udmønter sig i opdelte og ofte dybe hierarkier. Der er tale om fagprofessionelle medarbejdere, som i høj grad er drevet af prosocial motivation, ligesom den sundhedsfaglige opgaveløsning har en kompleksitet, som er dybt afhængig af lægefaglig viden, for at blive løst. Diskussionen om hvordan styring designes, så den understøtter de fagprofessionelles motivation, er derfor fuldt ud ligeså relevant i regionerne som i det kommunale.

Denne afhandling er gennemført i en forvaltningsmæssig kontekst og med et særligt fokus på offentlige organisationer og de rammebetingelser, som præger den offentlige sektor. Man kan derfor stille spørgsmålstejn ved, om afhandlingens resultater kan have relevans for private organisationer.

Som udgangspunkt er der markante forskelle, som der skal tages højde for i diskussionen om resultaternes relevans for den private sektor. For det første betyder den politiske styring i offentlige organisationer, at den offentlige sektor konfronteres med et bredere sæt af (ofte modsætningsfyldte) mål og krav, end den private organisation som idealtypisk primært drives af profitmotivet (Berg-Sørensen, Grøn, & Foss Hansen, 2011a, pp. 22–23). Fordi løsningen af den offentlige sektors

opgaver sker på borgernes regning, er der større krav til åbenhed og ligebehandling, end den private organisation er underlagt. Der er, som tidligere nævnt, også forskning som peger på, at de offentlige ansatte i højere grad er drevet af prosocial motivation, end privatansatte (Andersen & Pedersen, 2014). Traditionen for at inddrage medarbejdere i samarbejde om arbejdspladsens problemer i det formaliserede samarbejdssystem, er også stærkere end i private organisationer (Jensen, 2004).

Der er dog også udfordringer forbundet med at skelne entydigt imellem offentlige og private organisationer, som ikke er blevet mindre i takt med øget udlicitering, samt offentlige organisationer, som skal fungere på markedslignende vilkår. F.eks. er gymnasierne offentlige organisationer, men er afhængig af et vist markedselement, da deres tilskud afhænger af antallet af elever. På samme måder er der også organisationer, som i retslig forstand er private, men som får hovedparten af deres finansiering fra den offentlige kasse. Det gælder f.eks. private skoler og privat praktiserende læger. Samtidig er langt flere offentlige organisationer blevet privatiseret, ligesom blandingsformer som f.eks. offentlig- private partnerskaber er opstået. Forskellen imellem private og offentlige organisationer er altså i en række tilfælde mere præget af gråzoner, end af entydigt skel (Berg-Sørensen et al., 2011a, pp. 22–25; Blom-Hansen, Munk Christiansen, Pallesen, & Serritzlew, 2014).

Selvom kompleksiteten i den offentlige opgaveløsning ofte betragtes som større end i det private, kan man altså også argumentere for markante ligheder, som kan gøre afhandlingens resultater relevante for private organisationer. For det første kan vigtigheden af den rette autonomi siges at være mindst ligeså vigtig i private organisationer, da behovet for effektiviseringer, kvalitetsforbedringer, innovation samt medarbejderengagement og -tilfredshed er helt afgørende faktorer for at kunne overleve på markedsvilkår.

Afhandlingens fokus på tillid og kontrol som komplementære begreber, vil også være relevante i private virksomheder, som skal håndtere risiko i opgaveløsningen. F.eks. kan man forestille sig, at et fokus på tillidsunderstøttende kontrol kunne være et relevant tema i en medicinalindustri, hvor risikoen ved fejl kan være monstrøs. Jeg vil også argumentere for, at værdien i at opdyrke ledelse som en distribueret proces er mindst ligeså interessant i de private virksomheder, som er afhængige af medarbejdernes specialviden og evne til at kombinere kompetencer i udviklingen af nye produkter.

I forhold til analysen af rolleforandringer, er der en række grundlæggende forskelle i forhold til bl.a. det politiske niveau, som umiddelbart gør relevansen mindre for en privat organisation. På et mere beskedent niveau kan afhandlingens resultater dog muligvis inspirere til en debat om, hvilken rolle topledelsens har i implementeringen af tillidsbaseret styring og ledelse.

### **13.2. Forslag til fremtidig forskning**

Dette forskningsprojekt har udforsket et område, som der ikke tidligere er undersøgt empirisk i en dansk, kommunal kontekst. Der har derfor været gode grunde til at lave et eksplorativt, kvalitativt studie, som gennem en abduktiv metode har kunnet respondere på relevante mønstre i empirien. Forskningsprojektets hovedbidrag er således mere viden om den konkrete implementering af tillidsbaseret styring og ledelse.

### *Effekten af tillidsbaseret styring og ledelse*

I empirien findes der flere stærke eksempler på positive effekter, som følger i kølvandet på tillidsbaseret styring og ledelse. F.eks. berettes der flere steder om øget innovation, større engagement, effektiviseringer og oplevelse af bedre kvalitet i opgaveløsningen.

Den eksplorative tilgang betyder dog, at det empiriske nedslagspunkt varierer, og at kriterierne for vurdering af effekt ikke har kunnet gennemføres på en ensartet og systematisk måde.

Forskningsprojektet kan derfor ikke byde på entydige konklusioner om effekter af indførslen af tillidsbaseret styring og ledelse, hvilket kunne være et oplagt område for videre forskning. En mulighed kunne være at bruge dette forskningsprojekts konklusioner til at gennemføre en række eksperimentelle designs, hvor tillidsbaseret styring og ledelse introduceres på en række ensartede cases. Inden gennemførslen af indsatsen måles på en række bundlinjer som f.eks. effektivitet, kvalitet i opgaveløsningen, medarbejderengagement og innovation. Efter indsatsen laves samme måling, som sammenholdes med før-målingen for at følge udviklingen. Brugen af kontrolgrupper, hvor der enten gennemføres en alternativ og/eller ingen indsats, vil kunne styrke validiteten af undersøgelserne yderligere.

### *Styringsrelationen imellem det kommunale og nationale niveau*

Et tema for videre forskning kunne være koblingen imellem det kommunale og statslige niveau. I diskussionen om hvilket råderum, der med fordel kan løsnes, er det nemlig centralt at tale om, på hvilket niveau bindingerne befinder sig. I hovedparten af de initiativer til at løsne bindinger på autonomien, som analyseres i denne afhandling, er langt hovedparten af bindingerne forankret lokalt eller på forvaltningsniveau. Her er der altså tale om ændringer af bindinger, som man selv inden for det kommunale har hjemmel til at ændre i. Der bliver altså kun i meget begrænset omfang ”forhandlet bindinger” i forhold til det nationale niveau. Selvom der utvivlsomt er et stort potentiale i at arbejde med bindinger inden for rammerne af den kommunale organisation, er der også områder, hvor en stor del af bindingerne er fastlagt gennem national lovgivning. Det gælder f.eks. beskæftigelsesområdet, hvor mængden af lovgivning er steget voldsomt, hvilket også gentagne gange har været under kritik fra flere sider. Der er gjort visse erfaringer i forbindelse med frikommuneforsøg, men et centralt spørgsmål er ikke desto mindre, hvordan der skabes snitflader og dialogarenaer, hvor uhensigtsmæssige bindinger kan tages op til vurdering. Meget tyder på, at det som menig embedsmand i en kommune kan være vanskeligt at gennemskue, hvor indgangen til det nationale niveau er, for slet ikke at tale om hvordan man legitimt kan stille spørgsmålstegn ved og udfordre den styring, der ikke opleves som meningsfuld. Selvom dette tema kun perifært berøres i denne afhandling, er den empiri der omhandler det, præget af frustration og uklarhed om, hvordan man kommer i dialog med det nationale plan. Hvis en tillidsreform for alvor skal kunne rykke på især nationalt regulerede områder, er der altså brug for en diskussion af, hvordan styringsrelationen imellem det kommunale og det nationale plan kan udvikles. Dette vil også være et oplagt område for videre forskning, som bl.a. kunne bidrage med en bedre forståelse af de barrierer, som gør sig gældende i implementering af tillidsbaseret styring, hvor bindinger på autonomien er nationalt forankret.

### *Tillidsrelationen til borgeren*

I dette forskningsprojekt er en klar afgrænsning vertikal tillid indenfor den offentlige organisation. Derfor er der ikke direkte fokus på tillidsrelationen til borgeren. Argumentet for dette fokus har ikke været, at denne relation er mindre interessant, men blot en antagelse om, at tillid internt i organisationen er afgørende fundament for at kunne opbygge tillid til borgeren. Hvis man som medarbejder kun har et snævert råderum at navigere fagligt inden for, vil der alt andet lige være mindre plads til at inkorporere borgerens behov i løsningen. Ikke desto mindre er der stærke eksempler i empirien på, at tillidsbaseret styring og ledelse er et kraftfuldt afsæt for at opbygge tillidsrelationerne til borgere, brugere og frivillige. F.eks. medvirker tillidsbaseret ledelse i et af tillidsinitiativerne til, at en gruppe frivillige ender med at lægge det, der svarer til to årsværk, i et projekt, som der ellers ikke ville være kræfter til at gennemføre. På en anden institution betyder tillidsbaseret ledelse, at man vælger at vise borgerne tillid ved at åbne biblioteket uden for den bemandede åbningstid. Disse og andre eksempler peger på, at der kan være et potentiale i at ”bygge ovenpå” det interne fokus på tillidsopbygning. Forskningsmæssigt vil det ligeledes være relevant at belyse, hvordan offentlige ledere og medarbejdere kan bidrage til at bygge tillid op med borgere, brugere og frivillige, ligesom barrierer og drivkræfter for sådan en tillidsopbygning kunne være oplagte at afdække.

### **13.3. Fremtiden for tillidsbaseret styring og ledelse?**

En faktor som kan vise sig afgørende for det videre arbejde med tillidsbaseret styring og ledelse i offentlige organisationer er, hvordan tillidsreformen følges op af den nye regering, som blev valgt ind i juni 2015. Den nationale tillidsreform blev i 2013 lanceret i form af syv principper for fornyelse af den offentlige sektor i et samarbejde imellem den daværende socialdemokratiske regering, KL, Danske Regioner, FTF, OAO og Akademikerne. Spørgsmålet er, om tillidsreformen vil nyde samme opbakning fra den nye regering, og i givet fald hvordan den fortolkes og vinkles i en ”blå” arbejdsgiverpolitik.

Man kan argumentere for, at der i rød blok er en stærkere forbindelse til fagbevægelsen, som i højere grad forpligter til en arbejdsgiverpolitik, som har afsæt i tillid til medarbejderne i den offentlige sektor. Derfor kan man med rette stille spørgsmålstejn ved, om en tillidsreform vil have samme prioritering i en blå regering. Siden den nye regerings tiltrædelse har der da heller ikke været tydelige markeringer i forhold til opbakningen omkring tillidsreformen. Man kan dog også med en vis rimelighed sige, at arbejdsgiverpolitik uanset politisk farve typisk ikke vil have øverste prioritet som nyvalgt regering. I september 2015 blev der dog som tidligere nævnt indgået et samarbejde med regeringen og KL, som lægger op til et ambitiøst regelforenklings- og styringssamarbejde. Det understreges også, at reformerne skal implementeres decentralt, og at enkeltsager bør løses lokalt. Selvom der altså primært refereres til den strukturelle dimension af tillidsbegrebet, lader der altså fortsat til at være opbakning til at øge det lokale råderum. Samlet set er det dog for tidligt at vurdere, hvor stor regeringens opbakning til en fortsat tillidsreform reelt vil være.

Et centralt dilemma som næsten under alle omstændigheder vil komme til at udfordre tillidsreformens fremtid, er graden af politisk kontinuitet. De mange aktører i Københavns

kommune understreger igen og igen, at en tillidsreform er en massiv strukturel og kulturel forandring, som kræver et meget længere politisk perspektiv, end klassiske forandringsprojekter. Tillidsreformen er ikke et stort spring, men mange små skridt på en lang vej. Tillidsreformen eksisterer ikke i et vakuum, men skal sameksistere med andre reformer, idéstrømme og projekter, som kan betyde konkurrence i forhold til ressourcer og vedvarende fokus. Derfor vil tillidsreformens fremtid også i høj grad være afhængig af den politiske tålmodighed, vilje og evne til fortsat at prioritere fokus.

Mens den politiske støtte på nationalt plan vil få betydning for, hvor meget der kan arbejdes med bindinger på autonomien, som er nationalt forankret, vil der fortsat være muligheder for at arbejde med tillidsbaseret styring og ledelse inden for eget råderum lokalt på de offentlige arbejdspladser. Her taler det for tillidsreformens fremtid at en række kommuner har taget tillidsreformen til sig og er begyndt at eksperimentere aktivt med at implementere principperne i egen organisation. Det drejer sig f.eks. om Aalborg Kommune, Frederiksberg Kommune, Halsnæs Kommune, Høje Taastrup Kommune, Gentofte Kommune og Aarhus Kommune. Man kan derfor argumentere for, at idéen om en tillidsreform har vundet en vis udbredelse, hvor der i princippet er gode betingelser for at implementere tillidsbaseret styring og ledelse inden for eget, lokale råderum.

En interessant udvikling, som taler for fortsat opbakning til en tillidsreform, er, at der både i Sverige og Norge er spirende interesse for potentialerne i tillidsbaseret styring og ledelse. F.eks. bragte et nummer af det svenske *Chefstidningen* (nr. 5 i 2015) et 10-siders opslag om Københavns Kommunes tillidsreform, ligesom en delegation fra det svenske Stadskontoret har været på studierejse i Danmark med fokus på perspektiverne i en tillidsreform. Oslo Kommune er aktuelt i samarbejde med tænketanken Agenda ved at udarbejde en rapport, som afdækker potentialet i at implementere en norsk tillidsreform. I den forbindelse kigges der altså nysgerrigt på erfaringerne fra Danmark og i særdeleshed Københavns Kommune. Selvom interessen for tillidsreformen ”adopteret” af vores nabolande, er det naturligvis ikke ensbetydende med, at den fortsat prioriteres her. Imidlertid kan man overveje, om de øvrige skandinaviske landes interesse kan få et positivt tilbageløb, idet international anerkendelse indirekte kan styrke tillidsreformens legitimitet på et nationalt plan.

Konkurrencen fra andre idéstrømme kan også få betydning for udbredelsen af tillidsbaseret styring og ledelse. Selv om empirien peger på vigtigheden af kontinuitet og vedvarende fokus over en lang årrække, hvis en tillidsreform skal lykkes, vil en udfordring ganske givet blive, at idéer i organisationer ofte skiftes og går af mode. Derfor vil et fortsat fokus på tillidsbaseret styring og ledelse være afhængig af et fortsat fokus og prioritering blandt implementeringens aktører. Her kan fagbevægelsen ses som en særlig loyal aktør, som indtil videre har kæmpet for en fortsat prioritering af tillidsreformen. Om der blandt de øvrige parter vil vise sig samme tilslutning, kan kun tiden vise.



## 14. Bilag

### 14.1. Interviewguide: Indledende interviews

#### Introduktion

- Tak fordi du vil deltage
- Introduktion af mig og forskningsprojekt (medfinansieret af Københavns Kommune)
- Fortrolighed – ingen citeres ved navns nævnelse
- Tilladelse til at optage samtalen?

#### Respondenten/ respondenterne

- Kan du fortælle lidt om dig selv og din funktion her i organisationen?
- Hvad er din tilknytning til arbejdet med tillidsbaseret styring/ ledelse?

#### Tillidsinitiativ

- Hvad er baggrunden for arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse?
- Hvad det er der konkret er gjort/ sat i gang for at understøtte arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse?
- Hvem har været involveret i processen indtil nu?
- Hvad skal der ske fremadrettet?

#### Forslag til videre kontakter

- Hvem vil du foreslå mig at kontakte, for at få mere indblik i arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse her hos jer?
- Kender du til andre initiativer omkring tillidsbaseret styring og ledelse her i denne forvaltning eller i andre forvaltninger, som det kunne være relevant for mig at undersøge nærmere?

#### Afrunding

- Tak for din tid – det har været meget spændende at høre om jeres erfaringer.
- Hvis du kommer i tanke om andre relevante kontakter er du velkommen til at kontakte mig.
- Som sagt vil dine udsagn kun blive brugt anonymiseret

## 14.2. Interviewguide: Cases på tillidsbaseret styring og ledelse

### Introduktion

- Tak fordi du vil deltage
- Introduktion af mig og forskningsprojekt (medfinansieret af Københavns Kommune)
- Fortrolighed – ingen citeres ved navns nævnelse
- Tilladelse til at optage samtalen?

### Respondenten/ respondenterne

- Kan du fortælle lidt om dig selv og din funktion her i organisationen?
- Hvad er din tilknytning til arbejdet med tillidsbaseret styring/ ledelse?

### Tillidsinitiativ

- Hvad er baggrunden for arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse?
- Hvordan har processen forløbet indtil nu?
- Hvad det er der konkret er gjort/ sat i gang for at understøtte arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse?
- Hvem har været involveret i processen indtil nu?
- Hvordan opleves denne ændring i styring/ ledelse i organisationen?
- Hvad mener du er afgørende for, hvordan ændringen opleves?
- Hvad kommer til at ske fremadrettet?
- Hvad tror du bliver afgørende for, hvor langt I når med arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse?
- Er der andet vigtigt, jeg bør vide om arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse?

### Forslag til videre kontakter

- Hvem vil du foreslå mig at kontakte, for at få mere indblik i arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse her hos jer?
- Kender du til andre initiativer omkring tillidsbaseret styring og ledelse her i denne forvaltning eller i andre forvaltninger, som det kunne være relevant for mig at undersøge nærmere?

### Afrunding

- Tak for din tid – det har været meget spændende at høre om jeres erfaringer.
- Hvis du kommer i tanke om andet vigtigt er du velkommen til at kontakte mig.
- Som sagt vil dine udsagn kun blive brugt anonymiseret



### 14.3. Interviewguide: 3 dybdegående cases på tillidsbaseret styring og ledelse

#### Introduktion

- Tak fordi du vil deltage
- Introduktion af mig og forskningsprojekt (medfinansieret af Københavns Kommune)
- Du er valgt fordi....
- Fortrolighed – ingen citeres ved navns nævnelse
- Tilladelse til at optage samtalen?

#### Respondenten/ respondenterne

- Kan du fortælle lidt om dig selv og din funktion her i organisationen?
- Hvordan har du været involveret i processen indtil nu?

#### Tillidsinitiativ

- Hvad er baggrunden for arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse?
- Hvad det er der konkret er gjort/ sat i gang for at understøtte arbejdet med tillidsbaseret styring og ledelse?
- Hvordan oplever du at processen skrider frem indtil videre?
- Hvad skal der ske fremadrettet?

#### Barrierer

- Har I oplevet udfordringer eller ”sten på vejen” i processen?
- Hvad skyldes disse udfordringer eller ”sten på vejen”?
- Hvad bliver afgørende for om udfordringerne kan løses?
- Hvilke råd ville du give andre, der ville implementere en lignende løsning?

#### Rolleforandringer

- Hvem kommer til være eller har været involveret i processen indtil nu?
- Oplever du at tillidsbaseret styring/ ledelse ændrede roller for:
  - Politisk ledelse?
  - Administrativ ledelse?
  - Fagprofessionel ledelse?
  - Medarbejderrepræsentanter (MED/TR)
  - Medarbejdere
- Hvordan kommer evt. rolleforandringer til udtryk?
- Hvad bliver afgørende for hvor langt rolleforandringerne udvikler sig?

## **Afrunding**

- Tak for din tid – det har været meget spændende at høre om jeres erfaringer.
- Hvis du kommer i tanke om andre relevante input er du velkommen til at kontakte mig.
- Som sagt vil dine udsagn kun blive brugt anonymiseret

## 14.4. Oversigt over interviews

Nr.	Interview-type	Forvaltning	1. hånds empiri / 2. hånds empiri	Primær brug af empiri	Antal aktører der deltager i interviewet						Tidspunkt for interview
					Politiker	Direktør	Forvaltning	Leder	MED/ TR	Medarbejdere	
1	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Interviewrunde 1: Indledende interviews			2				jan-13
2	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Case 2: Dokumentationssporet i SOF					2		jan-13
3	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Interviewrunde 1: Indledende interview			2				jan-13
4	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Interviewrunde 1: Indledende interviews			1				feb-13
5	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Interviewrunde 1: Indledende interviews			1				feb-13
6	Interview	KFF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				3			maj-13
7	Interview	BUF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			1				maj-13
8	Interview	KFF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			aug-13
9	Interview	BIF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			apr-14
10	Interview	BUF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer					1		apr-14
11	Interview	SOF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			1				apr-14
12	Interview	ØKF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			1				apr-14
13	Interview	KFF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			1				apr-14
14	Interview	SUF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			maj-13
15	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Interviewrunde 1: Indledende interviews			2				maj-13
16	Interview	SUF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			maj-13
17	Interview	SUF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			maj-13
18	Interview	BIF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			maj-13
19	Interview	BUF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			1				maj-13
20	Interview	SUF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			feb-13
21	Interview	KFF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			1				jun-13

22	Fokusgruppe	ØKF	1. hånds empiri	Interviewrunde 1: Indledende interview			6				jan-14
23	Interview	SUF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			2				nov-13
24	Interview	SUF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			2				nov-13
25	Interview	BIF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			nov-13
26	Fokusgruppeinterview	BIF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer						4	nov-13
27	Interview	SUF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			2				dec-13
28	Interview	ØKF	2. hånds empiri	Interviewrunde 1: Indledende interviews			1				apr-14
29	Interview	SOF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			1				apr-14
30	Interview	KFF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			apr-14
31	Interview	BUF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer					1		feb-14
32	Interview	BUF	1. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			1				feb-14
33	Interview	SUF	1. hånds empiri	Case 3: Træningsområdet	1						okt-13
34	Interview	SUF	1. hånds empiri	Case 3: Træningsområdet			2				jan-14
35	Interview	SUF	1. hånds empiri	Case 3: Træningsområdet			1	1			jun-14
36	Interview	SUF	1. hånds empiri	Case 3: Træningsområdet				1			jun-14
37	Fokusgruppeinterview	SUF	1. hånds empiri	Case 3: Træningsområdet					1	4	jun-14
38	Interview	SUF	1. hånds empiri	Case 3: Træningsområdet				1			jun-14
39	Fokusgruppeinterview	SUF	1. hånds empiri	Case 3: Træningsområdet					1	3	jun-14
40	Interview	SUF	1. hånds empiri	Case 3: Træningsområdet				1			jun-14
41	Fokusgruppeinterview	SUF	1. hånds empiri	Case 3: Træningsområdet					2	2	jun-14
42	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 2: Dokumentasjonssporet i SOF			2				jun-14
43	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 2: Dokumentasjonssporet i SOF	1						nov-13
44	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 2: Dokumentasjonssporet i SOF			1				jan-14
45	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 2: Dokumentasjonssporet i SOF						1	jan-14
46	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 2: Dokumentasjonssporet i SOF			1				jan-14

## 14. Bilag

47	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 2: Dokumentationsporet i SOF			1				jan-14
48	interview	SOF	1. hånds empiri	Case 2: Dokumentationsporet i SOF			1				apr-14
49	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 2: Dokumentationsporet i SOF				1			apr-14
50	Interview	SOF	2. hånds empiri	Case 2: Dokumentationsporet i SOF				1			apr-14
51	Interview	BUF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne			1				dec-13
52	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne			2				jun-14
53	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne				1			jun-14
54	Interview	KFF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne				2			jun-14
55	Interview	BKF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne				1			sep-14
56	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne			1				sep-14
57	Interview	KFF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne			1				apr-14
58	Interview	BUF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne			2				mar-14
59	Interview	SOF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne			1				apr-14
60	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne			1				apr-14
61	Interview	SUF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne Case 3: Træningsområdet		1					okt-14
62	Interview	BUF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne		1					nov-14
63	Interview	KFF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne		1					okt-14
64	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne	1						aug-14
65	Interview	ØKF	1. hånds empiri	Case 1: Frisæt institutionerne			1				apr-14
66	Interview	KFF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer			1				apr-13
67	Interview	KFF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer						1	apr-13
68	Interview	KFF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			apr-13
69	Interview	KFF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer				1			apr-13
70	Interview	KFF	2. hånds empiri	Interviewrunde 2: Tillidsinitiativer						1	apr-13

### *Anden hånds empiri:*

19 interviews er gennemført af studerende, som jeg har superviseret som vejleder i forbindelse med projektskrivning på overbygningen. Samtlige interviews er brugt med tilladelse fra alle studerende.

Interview 9-13 er gennemført af: Studerende Dalya Alnaimi, Bjarke Vælckner Andersen, Elife Baran og Anders Frank

Interview 23,24,27 er gennemført af: Studerende Asta-Marie og Jacob Jansø Nielsen

Interview 28, 29, 30 og 50 er gennemført af: Studerende Bjarke Lund-Sørensen, Tobias Boldt Bendsen og Lily Jacobsen

Interview 25-26 er gennemført af: Studerende Sara Vogt Bøgsted og Rikke Grested Seidenfaden

Interview 66-70 er gennemført af: Studerende Kristine Langoni, Kristel Westerberg og Lars Rasmussen

### 14.5. Oversigt over observationer

Observations-nummer	Beskrivelse af observation	Forvaltning	Observerede aktører:	Tidspunkt for observation	Primær anvendelse i analyse
1	Observation af møde i Borgerrepræsentationen (BR), hvor Tillidsreformer på dagsordenen.	BR	Politikere på mødet i Borgerrepræsentationen	Maj 2013	Case 1: Frisæt institutionerne
2	Observation af møde i Borgerrepræsentationen (BR), hvor frisættelse af institutionerne behandles som punkt.	ØKF	Politikere på mødet i Borgerrepræsentationen	Marts 2014	Case 1: Frisæt institutionerne
3	Observation fra møde i partsprojekt	ØKF	A og B-siden i partsprojektet, som deltager på mødet.	December 2014	Tillidshistorie
4	Observation af møde i "Meningssamlingen" i Socialforvaltningen	SOF	Medlemmer i meningssamlingen, tre institutionsledere samt konsulenter fra fagkontor i forvaltningen.	April 2014	Case 2: Dokumentations-sporet i SOF
5	Observation af brugerrejser i Socialforvaltningen	SOF	Konsulent fra forvaltningen og socialpædagog på institution	Januar 2014	Case 2: Dokumentations-sporet i SOF
6	Observation af møde blandt deltagere i "frisæt institutionerne"	ØKF, SUF, BUF, KFF, SOF	Konsulenter og institutionsledere som deltager i frisættelsesforsøget	Marts 2014	Case 1: Frisæt institutionerne

## 14.6. Oversigt over dokumenter

Dokumentnummer:	Dokumentnavn	Forvaltning	Primær Anvendelse:
1	Indstilling fricenterforsøg Nova	SOF	Case 1: Frisættelse af institutionerne
2	Politisk aftale 10-10-2013	ØKF	Case 1: Frisættelse af institutionerne
3	Frisættelse af institutionerne: Indstilling og beslutning	ØKF	Case 1: Frisættelse af institutionerne
4	Kodeks for tillidsbaseret ledelse: Indstilling	ØKF	Baggrund
5	Slides til internt seminar om tillidsbaseret ledelse - LUP	ØKF	Baggrund
6	Slides til adm. Dir. 21-08-2013	ØKF	Baggrund
7	Slides til internt oplæg 24-09-2013	ØKF	Baggrund
8	Anbefalinger til Direktionen	SOF	Case 2: Dokumentationssporet i SOF
9	Analyse af tilliden i Socialforvaltningen	SOF	Case 2: Dokumentationssporet i SOF
10	BUF's arbejde med tillidsdagsorden og friinstitutionsforsøg.	BUF	Case 1: Frisættelse af institutionerne
11	Trivselsundersøgelse 2013 – Københavns Kommune	ØKF	Baggrund



## 14. Bilag

12	Oversigt over tiltag ifm. produktivitet og ledelse	ØKF	Baggrund
13	Talepapir til Mikkel Warming på internt ledelsesseminar	SOF	Baggrund
14	Budgettekst om tillidsdagsorden 2014	ØKF	Case 1: Frisættelse af institutionerne
15	Notat om fastlæggelse af tillidsrum og pejlemærker Notat om fastlæggelse af tillidsrum og pejlemærker.	ØKF	Baggrund
16	Principper for tillid i Socialforvaltningen	SOF	Case 2: Dokumentationssporet i SOF
17	Status på tillidsdagsordenen på træningsområdet 10-12-2013	SUF	Case 3: Ny styringsmodel på træningsområdet
18	Slides til Kick off- møde 13.12. 2013 – ny styringsmodel på træningsområdet	SUF	Case 3: Ny styringsmodel på træningsområdet
19	Tillidstidende – 02.2014	KFF	Case 1: Frisættelse af institutionerne
20	Plakat: MED i Børne- og Ungdomsforvaltningen	BUF	Baggrund
21	Medindflydelse, Medbestemmelse, Medansvar i Børne- og Ungdomsforvaltningen	BUF	Baggrund
22	Dialogbaseret Ledelsesmodel i Børne- og Ungdomsforvaltningen	BUF	Baggrund
23	Kodeks for tillid – med Københavns fælles forhandlings (KFF's) kommentarer	ØKF	Baggrund
24	Styringsprincipper og ledelsesværdier for den tillidsbaserede organisation i 25-08-	KFF	Case 1: Frisættelse af institutionerne

	2013		
25	Hvad leder du efter? Ledelsesgrundlag i Kultur- -og Fritidsforvaltningen	KFF	Baggrund
26	Analyse af tilliden i Københavns Kommune	ØKF	Baggrund



## 14.8. Oversigt over cases på tillidsbaseret styring og ledelse

Nr.	Tillidsinitiativ	Forvaltning	Niveau	Indhold i initiativ	Styring	Ledelse
1.	Afbureaukratiseringssporet	ØKF	Fælles forvaltning	Indsats hvor der i ØKF skabes overblik, luges ud og forenkles i eksisterende krav, regler, dokumentation, politikker etc. Konkret har arbejdet affødt afskaffelse af en række krav, ligesom politikker i højere grad er forenklet og samlet.	x	
2.	Tillidskonferencer for trioer	ØKF	Fælles forvaltning	To årlige konferencer om tillidsreformen for tillidsrepræsentanter, medrepræsentanter og ledere. Konferencerne har bl.a. indeholdt inspirationsoplæg fra forskere, videndeling om eksisterende tillidsindsatser i kommunen samt debatter blandt f.eks. Politikerne.	x	x
3.	Analyse af tillidsbarrierer i Københavns Kommune	ØKF	Fælles forvaltning	Et eksternt firma laver i 2013 en analyse af tillidsbarrierer i Københavns kommune, som bruges til beslutningsgrundlag for den videre indsats. Bl.a. påpeger analysen en særlig stor tillidsbarriere imellem institutions- og forvaltningsniveauet.	x	
4.	Kodeks for tillid	ØKF	Politisk niveau	Policydokument hvor politikere på tværs af partier er afsender på en række principperne for arbejdet med tillid. Blandt andet slår dokumentet fast, at politikere og forvaltning skal rammestyre mere og detaljestyre mindre, så der frigives mere tid til kerneopgaven lokalt. I dokumentet fastslås det også at enkeltsager skal behandles lokalt, og ikke gøres til genstand for indførsel af generelle regler.	x	
5.	Lederuddannelse i tillidsbaseret ledelse	ØKF	Fælles forvaltning	Internt i koncernservice er der over en årrække tilbudt lederuddannelse i tillidsbaseret ledelse, som en del af diplomuddannelse i ledelse. En central del af uddannelsen er fokus på hvordan lederen lokalt kan skabe betingelser for selvledelse blandt medarbejderne.		x
6.	Frisættelse af institutionerne	ØKF	Politisk niveau	Projekt hvor en række institutioner på tværs af fire forvaltninger (KFF, SOF, BUF og KFF) fritages fra udvalgte krav. Ordningen kører over to år og evalueres med henblik på evt. At gøre fritagelserne permanente og bredde dem ud i organisationen.	x	
7.	Afbureaukratisering	BUF	Fagforvaltning	Projekt hvor der i BUF skabes overblik, luges ud og forenkles i eksisterende krav, regler,	x	

## 14. Bilag

	gsspor			dokumentation, politikker etc. Åben og involverende bottom-up proces, hvor skoler og institutioner tilkendegav, hvor de fandt, at der var indlysende muligheder for afbureaukratisering og for at forbedre trivsel og arbejdsmiljø. Eksempler er bl.a. ugepakke hvor information samles, forenkling af opgave- og lønportal samt udvikling af redskaber inden for fx miljøcertificering		
8.	Tillid i ny MED-organisation	BUF	Fagforvaltning	Tillid som tema betones i etableringen af ny med-organisation, hvor trioernes medindflydelse men også medansvar understreges. Konkret ændre samarbejdsorganisationen, så arbejdet omkring arbejdsmiljøarbejde og samarbejdsudvalg slås sammen i MED-organisation. Medarbejderrepræsentanter er stærkt involveret i forløbet og udarbejdelsen af den nye organisering. Indsatsen indbefatter også et fem dages undervisningsforløb for MED, TR og ledere.	x	
9.	Metodefrihed til opnåelse af nedbringelse af sygefravær.	BUF	Fagforvaltning	Forvaltningen har initieret en møderække mellem direktionen og niveau 2 og niveau 3 lederne. På møderne er en dialog igangsat om hvordan tillidsdagsordenen konkret kan udfoldes. I den forbindelse er metodefriheden til opfyldelse af måltal for sygefravær blevet drøftet. Forvaltningen har således arbejdet for at nedbringe sygefraværet til nogle på forhånd aftalte måltal, mens der er skabt mere lokal metodefrihed i forhold til hvordan målene opnås.	x	
10.	Dialogbaseret ledelse	BUF	Fagforvaltning	Nyt styringskoncept, hvor detaljeret afrapportering afløses af færre måltal, som er udvalgt og afstemt i dialog med skolelederne. Konceptet indbefatter også øget og mere systematisk direkte dialog i ledelseskæden om resultater, ligesom udviklingsmål stilles i dialog mellem over- og underordnet. Fokus er i højere grad på progression og ikke på gennemsnitlige mål.	x	x
11.	Fra PDA til besøgsblokke	SUF	Fagforvaltning Område: hjemmeplejen	Ny styringsmodel i hjemmeplejen, som betyder at detaljestyring af enkelttydelser gennem en håndholdt PDA afløses af mere formålsbestemte besøgsblokke. Konkret betyder det at hjemmehjælperne i højere grad selv får større råderum i løsningen af opgaverne. Der lægges også op til en højere grad af videndeling og refleksion, ligesom projektet involverer kompetenceudvikling af de fagprofessionelle ift. bl.a. skriftlig kompetence. Konceptet er udviklet i tæt samarbejde imellem forvaltning, politikere, ledere,	x	x

				tillidsrepræsentanter og medarbejdere.		
12.	Ny Styringsmodel på træningsområdet	SUF	Fagforvaltning Trænings-området	Ny styringsmodel på træningsområdet, som indeholder et økonomisk spor, som betyder mere rammestyrt, længere tid imellem budgetafregninger samt mulighed for overførsel imellem årene. Fagligt giver styringsmodellen plads til mere fleksibilitet i løsningen af opgaven, fremfor de tidligere af visitationen fastsatte antal træningsgange. Konkret betyder det af terapeuterne i højere grad kan "skrue op og ned" for løsningerne indenfor den fastsatte ramme.	x	x
13.	Styringstavler	SUF	Afdeling i hjemmeplejen	I en afdeling i hjemmeplejen har en leder eksperimenteret med såkaldte styringstavler, hvor medarbejdere involveres i dialog omkring en række nøgletal for arbejdspladsen. Konkret betyder det at medarbejderne inddrages i langt flere ledelsesaktiviteter, og samtidig gives større ansvar for den samlede drift og udvikling af arbejdspladsen.	x	x
14.	Afbureaukratiseringsspor	SUF	Fagforvaltning	Indsats hvor der i SUF skabes overblik, luges ud og forenkles i eksisterende krav, regler, dokumentation, politikker etc. Har konkret betydet afskaffelse af en række krav, politikker og regler ligesom der er skabt forenklinger og øget grad af samkoordinering af styringsindsatser.	x	
15.	Tillidskonference	SUF	Fagforvaltning	Løbende konferencer om tillidsdagsorden for tillidsrepræsentanter og ledere på tværs af SUF. På konferencerne har den øverste administrative og politiske ledelse kommunikeret de overordnede ambitioner med tillidsreformen, ligesom der har været høj grad af inddragelse omkring udformningen af fælles pejlemærker for den videre proces.		x
16.	Meningssamlingen	SOF	Fagforvaltning	Socialforvaltningen har nedsat et forum kaldet "meningssamlingen", som har til formål at se på kontrol der ikke giver mening. I forummet sidder en direktør, medarbejderrepræsentanter og lokale ledere, som tager de sager op der bringes op. Meningssamlingen kan indstille direkte til direktionen.	x	
17.	Medarbejderrejser	SOF	Fagforvaltning	Som en del af arbejdet med dokumentation gennemfører medarbejdere fra forvaltningen 18 såkaldte medarbejderrejser, hvor forvaltningsmedarbejderen følger en frontlinjemedarbejder en dag og får indtryk af	x	

## 14. Bilag

				hvordan dokumentationen spiller sammen med løsningen af kerneopgaven. Indtryk fra ”rejserne” samles og er brugt som grundlag for policy beslutning om det videre arbejde med dokumentation.		
18.	Fem principper for tillid	SOF	Fagforvaltning	Policy dokument, hvor der skitseres hvordan Socialforvaltningen vil arbejde med tillidsbaseret styring og ledelse. De fem principper baserer sig på omfattende videnindsamling i organisationen (f.eks. gennem medarbejderrejserne), og indeholder bl.a. en ambition om at skabe større lokalt ledelsesrum.	x	x
19.	Indførelse af afvigelsesdokumentation ifm. medicinering	SOF	Fagforvaltning	Forenkling af regler omkring dokumentation i forbindelse med medicinering. Bl.a. indføres afvigelsesdokumentation, hvor der kun registreres, hvis man gør andet end det er angivet i planen.	x	
20.	Afskaffelse af flekstidssystem	SOF	Fagforvaltning Område: administrationen	Afskaffelse af tidsregistrering blandt forvaltningens medarbejdere i Socialforvaltningen. Hvor medarbejderne tidligere har skullet tidsregistrere detaljeret ift. opgavetype i et digitalt system, registrerer man nu alene komme- og gåtider.	x	
21.	Omorganisering	KFF	Fagforvaltning	Omorganisering hvor hierarkiet flades ud til to ledelsesniveauer, enheder gøres større og mere bæredygtige, og hvor chefer har direkte reference til direktion. Chefer i stab sidestilles med chefer på institutionsniveau. Samtidig indføres rammestyring, så de nye chefer får større økonomiske råderum.	x	x
22.	Ledelsesgrundlag med fokus på tillid	KFF	Fagforvaltning	Proces hvor der over en længere periode med stor involvering af ledere i organisationen udformes ledelsesgrundlag, hvor tillid er central værdi. Centralt i processen er gentagne dialoger imellem den øverste ledelse og det lokale lederlag.	x	x
23.	2 fejls bonus	KFF	Fagforvaltning	Der introduceres i en periode en 2-fejls-bonus på chefniveau, hvor budskabet er, at man som chef skal være så risikovillig, at man laver mindst 2 ”gode” fejl årligt. Der er altså tale om fejl, som er udtryk for at man har afprøvet noget nyt, ikke fejl som f.eks. Er udtryk for dårlig drift. 2-fejls-bonussen drøftes i forbindelse med chefens udviklingssamtale.	x	x
24.	Afbureaukratiseringsspor	KFF	Fagforvaltning	Indsats hvor der i skabes overblik, luges ud og forenkles i eksisterende krav, regler, dokumentation, politikker etc.	x	

25.	Frivilligdrevent slægtsforskningsprojekt på kulturinstitution	KFF	Lokal institution	I forbindelse med et arkivprojekt, gives de involverede medarbejdere friere rammer til at lave et tæt samarbejde med en gruppe frivillige. Det øgede råderum bruges til i samarbejde med en gruppe frivillige at udvikle en digital database omkring slægtsforskning, som eller ikke ville være skabt.		x
26.	Selvstyrende teams i kulturinstitution	KFF	Lokal institution	En ny chef for et af de omorganiserede områder i KFF, etablerer selvstyrende teams hvor ledelsesopgaver i højere grad løses i fællesskab. Betyder samtidig tættere ledelsesrelation. Resultatet er blandt andet en række innovationer i institutionens tilbud.	x	x
27.	Medarbejderdrevet omorganisering i jobcenter	BIF	Lokal institution	I forbindelse med en varslet omorganisering, etableres en længerevarende proces, hvor medarbejderne selv gøres ansvarlige for at komme med bud på løsninger. Processen lykkes og implementeres efterfølgende med ejerskab fra medarbejderne.	x	x
28.	Medarbejderdrevet besparelse i jobcenter	BIF	Lokal institution	I forbindelse med et besparelseskrav, lægges det ud til medarbejderne at finde forslag til hvordan besparelsen kan laves. Processen ender ud i en række forslag som medarbejderne kan bakke op om, og som efterfølgende implementeres med ejerskab i personalegruppen.	x	x
29.	Øget råderum i jobcenter	BIF	Lokal institution	Øget råderum til selv at disponere over længden på jobsamtaler, som tidligere har været reguleret på minutniveau. Samtidig åbne op for et større råderum til at igangsætte innovative forløb på arbejdspladsen.	x	x





## 15. Litteraturliste

- Alexander, S., & Ruderman, M. (1987). The role of procedural and distributive justice in organizational behavior. *Social Justice Research, 1*(2), 177–198.
- Allentoft, N. (2014a, June 18). Tillidsreform i tomgang: Stigende frustrationer over offentlig modernisering. *DenOffentlige.dk*. Retrieved from <http://www.denoffentlige.dk/stigende-frustrationer-over-offentlig-modernisering>
- Allentoft, N. (2014b, December 11). Tillidsreform i iltød: Forskere undrer sig over KL. *DenOffentlige.dk*.
- Andersen, L. B., Greve, C., Klausen, K. K., & Torfing, J. (2012). *Forvaltningspolitisk debatoplæg*.
- Andersen, L. B., & Pedersen, L. H. (2012). Public service motivation and professionalism. *International Journal of Public Administration, 35*(1).
- Andersen, S. (2005). *Medarbejderindflydelse mellem decentralisering og globalisering - Et notat om tillidsvalgte og indflydelse på virksomheden*. FAOS Forskningsnotat. København.
- Andersen, L., B., & Pedersen, L. H. (2011). Motivation i den offentlige sektor. In A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn, & H. Foss Hansen (Eds.), *Organiseringen af den offentlige sektor* (pp. 357–376). København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, L., B., & Pedersen, L. H. (2014). *Styring og motivation i den offentlige sektor*. Jurist- og Økonomforbundet.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571.
- Atkinson, P., & Coffey, A. (2004). Analysing documentary realities. In D. Silverman (Ed.), *Qualitative research* (3rd ed.). London: Sage Publications.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance, 3*(2), 115–137.
- Bachmann, R. (2003). Trust and power as means of co-ordinating the internal relations of the organization: a conceptual framework. In F. Six & B. Nooteboom (Eds.), *The Trust Process in Organizations -Empirical Studies of the Determinants and the Process of Trust Development* (pp. 58–74). Cheltenham: Edward Elgar Publishing limited.
- Bachmann, R., & Inkpen, A. (2011). Understanding institutional-based trust building processes in inter-organizational relationships. *Organization Studies, 32*(2), 281–301.
- Bachmann, R., & Zaheer, A. (2013). *Handbook of Advances in Trust Research*. (R. Bachmann & A. Zaheer, Eds.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing limited.
- Baronas, A., & Louis, M. (1988). Restoring a sense of control during implementation: How user involvement leads to system acceptance. *MIS Quarterly, 12*(1), 111–124.
- Bass, B. (1990). From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics, 18*(3), 19–31.
- Bazeley, P. (2009). Analysing qualitative data: More than “identifying themes.” *Malaysian Journal of Qualitative Research, 2*(2), 6–22.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1991). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*.

## 15. litteraturliste

London: Penguin Books limited.

- Berg-Sørensen, A. (2010). Hermenutik og fænomenologi. In M. Hviid Jacobsen, K. Lippert-Rasmussen, & P. Nedergaard (Eds.), *Videnskabsteori i statskundskab, sociologi og forvaltning* (pp. 147–167). København K: Hans Reitzels Forlag.
- Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H., & Foss Hansen, H. (2011a). Offentlig Organisation. In A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn, & H. Foss Hansen (Eds.), *Organiseringen af den offentlige sektor* (pp. 11–43). København: Hans Reitzels Forlag.
- Berg-Sørensen, A., Grøn, C. H., & Foss Hansen, H. (2011b). *Organiseringen af den offentlige sektor*. (A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn, & H. Foss Hansen, Eds.). København: Hans Reitzel.
- Bidault, F., & Castello, A. (2010). Why too Much trust is Death to Innovation. *MIT Sloan Management Review*, 51(4), 33–38.
- Bijlsma, K., & Koopman, P. (2003). Introduction: trust within organisations. *Personnel Review*, 32(5), 543–555.
- Bijlsma, K. M., & Bunt, G. G. van de. (2003). Antecedents of trust in managers: a “bottom up” approach. *Personnel Review*, 32(5), 638–664.
- Bijlsma-Frankema, K., & Bunt, G. Van de. (2002). In search of parsimony: a multiple Triangulation approach to antecedents of trust in Managers. *Research Methods Forum*, 7(Special Issue), 225–244.
- Bijlsma-Frankema, K., & Costa, A. (2005). *Understanding the trust-control nexus*. *International Sociology* (Vol. 20).
- Birkler, J. (2005). *Videnskabsteori*. København: Munksgaard Danmark.
- Blaikie, N. (2000). *Designing social research* (2nd ed.). Cambridge: Polity Press.
- Blaikie, N. (2007). *Approaches to social enquiry: Advancing knowledge* (2nd ed.). Cambridge: Polity Press.
- Blom-Hansen, J., & Bækgaard Martin. (2014). Forvaltning i kommuner og regioner. In J. Blom-hansen, P. Munk Christiansen, T. Pallesen, & S. Serritzlew (Eds.), *Offentlig forvaltning - et politologisk perspektiv* (pp. 108–133). København.
- Blom-Hansen, J., Munk Christiansen, P., Pallesen, T., & Serritzlew, S. (2014). Politik og forvaltning. In J. Blom-Hansen, P. Munk Christiansen, T. Pallesen, & Søren Serritzlew (Eds.), *Offentlig forvaltning - et politologisk perspektiv* (pp. 13–26). København: Hans Reitzels Forlag.
- Blomqvist, K. (1997). The many faces of trust. *Scandinavian Journal of Management*, 13(3), 271–286.
- Boell, S., & Cecez-Kecmanovic, D. (2010). Literature reviews and the hermeneutic circle. *Australian Academic & Research Libraries*, 41(2).
- Bolden. (2011). Distributed leadership in organizations: A review of theory and research. *International Journal of Management Reviews*, 13(3), 251–269.
- Bolden, R., Hawkins, B., Gosling, J., & Taylor, S. (2011). *Exploring leadership: individual, organizational, and societal perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, S., McHardy, J., & Taylor, K. (2015). Employee trust and workplace performance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 116(c), 361–371.
- Bruijn, H. De. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7).
- Bruijn, H. De. (2007). *Managing performance in the public sector* (2nd ed.). New York: Routledge.
- Brunsson, N. (2011). New public organizations: a revivalist movement. In T. Christensen & P. Lægread (Eds.), *The*

- Ashgate research companion to new public management* (pp. 89–103). Farnham: Ashgate.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- BUPL. (2009). *Mere Tillid - mere kvalitet - Tillid er nøglen til højere kvalitet i dag- og fritidsinstitutioner*.
- BUPL. (2014). *BUPL'S Tillidsbarometer 2014 - En undersøgelse af pædagogernes forventninger til tillid og kontrol i de kommende år og deres oplevelse af behov for afbureaukratisering*.
- Burton, D. (Ed.). (2000). *Research training for social scientists: a handbook for postgraduate researchers*. London: Sage Publication.
- Butler, J. (1991). Toward understanding and measuring conditions of trust: Evolution of a conditions of trust inventory. *Journal of Management*, 17(3), 643–663.
- Butler, J., & Cantrell, R. S. (1994). A behavioural decision theory approach to modelling dyadic trust in supervisors and subordinates. *Psychological Reports*, 55, 1928.
- Bækgaard Martin, & Jacobsen, M. L. F. (2014). Bureaucrati og hierarki. In J. Blom-Hansen, P. Munk Christiansen, T. Pallesen, & S. Serritzlew (Eds.), *Offentlig forvaltning - et politologisk perspektiv* (pp. 27–75). København: Hans Reitzels Forlag.
- Carnevale, D. G., & Wechsler, B. (1992). Trust in the Public Sector: Individual and Organizational Determinants. *Administration & Society*, 23(4), 471–494.
- Cevea. (2014). *Social kapital rapport - Hovedkonklusioner*.
- Cho, Y. J., & Perry, J. L. (2011). Intrinsic Motivation and Employee Attitudes: Role of Managerial Trustworthiness, Goal Directedness, and Extrinsic Reward Expectancy. *Review of Public Personnel Administration*, 32(4), 382–406.
- Clegg, C., & Unsworth, K. (2002). Implicating trust in the innovation process. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 75(4), 409–422.
- Condrey, S. E. (1995). Reforming resource management systems: Exploring the importance of organizational trust. *American Review of Public Administration*, 25(4), 341–354.
- Connell, J., Ferres, N., & Travaglione, T. (2003). Engendering trust in manager-subordinate relationships: Predictors and outcomes. *Personnel Review*, 32(5), 569–587.
- Costa, A. (2003). Work team trust and effectiveness. *Personnel Review*, 32(5), 605–622.
- Costa, A., & Bijlsma-Frankema, K. (2007). Trust and Control Interrelations New Perspectives on the Trust—Control Nexus. *Group & Organization Management*, 32(4), 392–406.
- Costa, A., Roe, R., & Taillieu, T. (2001). Trust within teams: The relation with performance effectiveness. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 10(3), 225–244.
- Covey, S. M. R., & Merrill, R. R. (2012). *Speed of trust - den afgørende forskel*. Klim.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Dalsgaard, L. (2013). Fagprofessionelle i nyere forvaltningslitteratur. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 1(90), 40–54.
- Damgaard, B. (2013). Implementering. In A. Agger & K. Löfgren (Eds.), *Politik og Administration* (pp. 61–74). København: Hans Reitzels Forlag.
- Das, T., & Teng, B. (1998). Between trust and control: developing confidence in partner cooperation in alliances.

*Academy of Management Review*, 23(3), 491–512.

- Das, T., & Teng, B. (2001). Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework. *Organization Studies*, 22(2), 251–283.
- Das, T., & Teng, B. (2004). The risk-based view of trust: A conceptual framework. *Journal of Business and Psychology*, 19(1), 85–116.
- Davidson, M. (2014, March 18). Lærerforening: Tillidsreform klinger hult. *Netavisen.dk*. Retrieved from <http://navisen.dk/blog/laererforening-tillidsreform-klinger-hult/>
- Day, D. V., & John Antonakis. (2012). *The Nature of Leadership*. Sage, UK (2nd ed.). London: Sage Publications.
- Deluga, R. (1994). Supervisor trust building, leader-member exchange and organizational citizenship behaviour. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 67(4), 315–326.
- den Hartog, D. (2003). Trusting others in organizations: leaders, management and co-workers. In B. Nooteboom & F. Six (Eds.), *The Trust process in organizations - empirical studies of determinants and the process of trust development* (pp. 125–146). Cheltenham: Edward Elgar.
- Dierendonck, D. Van. (2011). Servant leadership: A review and synthesis. *Journal of Management*, 37(4), 1228–1261.
- Dietz, G., Skinner, D., & Weibel, A. (2011). The true dark side of trust: when trust becomes a “poisoned chalice.” *Academy of Management Proceedings*, 1(16).
- Dirks, K., & Ferrin, D. (2002). Trust in leadership: meta-analytic findings and implications for research and practice. *Journal of Applied Psychology*, 87, 611–628.
- Dovey, K. (2009). The role of trust in innovation. *The Learning Organization*, 16(4), 311–325.
- Dubois, A., & Gadde, L. (2002). Systematic combining: an abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, 55(7), 553–560.
- Dunne, C. (2011). The place of the literature review in grounded theory research. *International Journal of Social Research Methodology*, 14(2), 111–124.
- Dutschke, H. (2014, June 19). En Tillidsreform der forsvandt. *DenOffentlige.dk*.
- Egholm, L. (2014). *Videnskabsteori*. (T. Havemann, Ed.). København: Hans Reitzel.
- Falcone, R., & Castelfranchi, C. (2001). Social trust: A cognitive approach. In C. Castelfranchi & Y.-H. Tan (Eds.), *Trust and deception in virtual societies*. Dordrecht: Springer.
- Falk, A., & Kosfeld, M. (2006). The hidden costs of control. *The American Economic Review*, 96(5), 1611–1630.
- Fard, H. D., & Rajabzadeh, A. (2010). Organizational Trust in Public Sector : Explaining the Role of Managers ' Managerial Competency, 25(29).
- Finansministeriet. (2015). Regeringen og KL er d.d. blevet enige om en opfølgning på forhandlingsresultatet fra juli 2015.
- Flyvbjerg, B. (1991). *Rationalitet og magt*. København: Akademisk forlag.
- Foss Hansen, H. (2014). Styringsteori. In A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn, & H. Foss Hansen (Eds.), *Organiseringen af den offentlige sektor - Grundbog i offentlig forvaltning*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Frey, B. (1994). How intrinsic motivation is crowded out and in. *Rationality and Society*, 6(3), 334–352.
- Frey, B., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys*, 63(64), 131–153.

- Frost, T., & Moussavi, F. (2011). The relationship between leader power base and influence: the moderating role of trust. *Journal of Applied Business Research*, 8(4), 9–14.
- Gabarro, J. J. (1978). The development of trust, expectation and influence. In A. G. Athos & J.J. Gabarro (Eds.), *Interpersonal behavior, communication and understanding in relationships* (pp. 290–303). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Gadamer, H.-G. (1989). *Truth and method*. Berkeley: Crossroad.
- Gadamer, H.-G. (2007). *Sandhed og metode*. København: Academica.
- Gailmard, S. (2010). Politics, principal–agent problems, and public service motivation. *International Public Management Journal*, 13(1), 35–45.
- Galford, R., & Drapeau, A. (2003). The enemies of trust. *Harvard Business Review*.
- Galford, R., & Drapeau, A. (2003). *The trusted leader - bringing out the best in your company and your people*. New York: The Free Press.
- Gambetta, D. (1988). Can we trust trust? In D. Gambetta (Ed.), *Making and breaking cooperative relations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Gaskell, G. (2000). Individual and group interviewing. In M. Bauer & G. Gaskell (Eds.), *Qualitative researching with text, image and sound*. London: SAGE.
- Gebert, D., Boerner, S., & Lanwehr, R. (2003). The risks of autonomy: Empirical evidence for the necessity of a balance management in promoting organizational innovativeness. *Creativity and Innovation Management*, 12(1), 41–49.
- Giddens, A. (1994). *Modernitetens konsekvenser*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gill, R. (2011). *Theory and practice of leadership* (2nd ed.). London: Sage Publications Ltd.
- Gillespie, N. A., & Mann, L. (2004). Transformational leadership and shared values: the building blocks of trust. *Journal of Managerial Psychology*, 19(6), 588–607.
- Gould-Williams, J. (2003). The importance of HR practices and workplace trust in achieving superior performance: A study of public-sector organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 14(1), 28–54.
- Grand, J. Le. (1997). Knights, knaves or pawns? Human behaviour and social policy. *Journal of Social Policy*, 26(2), 149–169.
- Greve, C. (2009). *Offentlig ledelse: teorier og temaer i et politologisk perspektiv* (2nd ed.). København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Greve, C., & Åkerstrøm, N. (2007). *Offentlig ledelse og styring*. (C. Greve, Ed.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Gronn, P. (2002). Distributed leadership as a unit of analysis. *The Leadership Quarterly*, 13(4), 423–451.
- Grund, C., & Harbring, C. (2009). *Trust and control at the workplace: evidence from representative samples of employees in Europe*. Bonn.
- Grøn, C. H., & Foss Hansen, H. (2011). Organisationers indre liv i et rationelt perspektiv. In A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn, & H. Foss Hansen (Eds.), *Organiseringen af den offentlige sektor* (pp. 75–124). København K: Hans Reitzels Forlag.
- Grøn, C. H., & Foss Hansen, H. (2014). Styringsfejl, styringsmiks og god styring. In *Offentlig styring - forandringer i*

## 15. litteraturliste

*krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Grønnegård Christensen, J., Munk Christiansen, P., & Ibsen, M. (2011). *Politik og forvaltning* (3rd ed.). København: Hans Reitzels Forlag.
- Haig, B. (2005). An abductive theory of scientific method. *Psychological Methods*, 10(4), 371–388.
- Hansen, N. W. (2015). *Kollektivt samarbejde under kommunernes effektivisering*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen, S. J. (2014). Professioner, de professionelle og deres opgaver. In S. J. Hansen (Ed.), *Professionelle i Velfærdsstaten* (2nd ed., pp. 65–101). København: Hans Reitzels Forlag.
- Hartley, J. (2005). Past and Present Innovation in Governance og Public Services: Past and Present. *Money & Mangement*, 25(1), 37–41.
- Harvey, S. (2003). Trust in management as a buffer of the relationships between overload and strain. *Journal of Occupational Health Psychology*, 8(4), 306–315.
- Haus, M., & Sweeting, D. (2006). Mayors, Citizens and Local Democracy. In H. Bäck, H. Henihelt, & A. Magnier (Eds.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Socialwissenschaften.
- Heide, M., Grønhaug, K., & Johannessen, S. (2002). Exploring barriers to the successful implementation of a formulated strategy. *Scandinavian Journal of Management*, 18(2), 217–231.
- Hersey, P. (1979). Situational leadership, perception, and the impact of power. *Group & Organization Management*, 4(4), 418–428.
- Hoffmann, M. (1999). Problems with Peirce's concept of abduction. *Foundations of Science*, 4(3), 271–305.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19.
- Hood, C., James, O., & Scott, C. (2000). Regulation of government: has it increased, is it increasing, should it be diminished? *Public Administration*, 7(2), 283–304.
- Houmark, I. (2013, November 15). Politikeres mistro blokerer for tillidsreform. *Ugebrevet A4*. København.
- Huang, X., Iun, J., Liu, A., & Gong, Y. (2009). Does participative leadership enhance work performance by inducing empowerment or trust? The differential effects on managerial and non-managerial subordinates. *Journal of Organizational Behavior*, 31(1), 122–143.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration* (3rd ed.). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hunt, J. G. (Jerry), Burke, C. S., Sims, D. E., Lazzara, E. H., & Salas, E. (2007). Trust in leadership: A multi-level review and integration. *The Leadership Quarterly*, 18(6), 606–632.
- Hutchison, A. (2010). Using QSR-NVivo to facilitate the development of a grounded theory project: an account of a worked example. *International Journal of Social Research Methodology*, 13(4), 283–302.
- Højberg, H. (2009). Hermeneutik. In L. Fuglsang & P. Bitsch Olsen (Eds.), *Videnskabsteori på tværs af fagkulturer og paradigmer i Samfundsvidenskaberne* (2nd ed., pp. 309–349). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Ingemann, J. H. (2013). *Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Jacobsen, C. B., & Jacobsen, M. L. F. (2014). Offentlig styring og koordination. In J. Blom-hansen, P. Munk Christiansen, T. Pallesen, & S. Serritzlew (Eds.), *Offentlig forvaltning - et politologisk perspektiv* (pp. 52–75). København: Hans Reitzels Forlag.

- Jagd, S. (2009). Tillidsbaseret ledelse – en ny udfordring for ledere? *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 03(73), 7–21.
- Jensen, L. (2003). Fra kontrol til metastyring - om udvikling af en organisationsrolle. In B. Jæger & E. Sørensen (Eds.), *Roller der rykker, Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk*. Randers: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, L., & Sørensen, E. (2003). Den politologiske rolleanalyse. In B. Jæger & E. Sørensen (Eds.), *Roller der rykker, Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk* (pp. 21–38). Randers: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, R. (2004). *Ledelse og medindflydelse. En analyse af ledelsesadfærd og institutionaliseret samarbejde på offentlige og private arbejdspladser*. Aarhus Universitet.
- Jes Gjørup, Henrik Hjortdal, Tommy Jensen, Leon Lerborg, Claus Nielsen, Niels Refslund, J. S. og J. S. W. (2007). Tilgiv os - vi vidste ikke hvad vi gjorde. *Politiken*.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29–45.
- Jessop, B. (2000). The state and the contradictions of the knowledge-driven economy. In J. Bryson, P. W. Daniels, N. D. Henry, & J. Pollard (Eds.), *Knowledge, space, economy*. London: Routledge.
- Jung, E. (2013). Kontrol med medicin gøres frivillig i Københavns Kommune. *Berlingske Online*.
- Jæger, B. (2003). Roller, der rykker. In B. Jæger & E. Sørensen (Eds.), *Roller der rykker, Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk* (pp. 261–274). København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kampmann, N. E. S., & Thygesen, N. (2013). *Tillid på bundlinjen*. København: Gyldendal Business.
- Kneer, G., & Nassehi, A. (1997). *Niklas Luhmann - Introduktion til teorien om sociale systemer*. København: Hans Reitzel.
- Kocolowski, M. (2010). Shared leadership: Is it time for a change. *Emerging Leadership Journeys*, 3(1), 22–32.
- Kooiman, J. (2003). Governing as governance. *International Public Management Journal*, 7(3), 429–442.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Oxon: Routledge.
- Korsgaard, M. (1995). Building commitment, attachment, and trust in strategic decision-making teams: The role of procedural justice. *Academy of Management Journal*, 38(1), 60–84.
- Kotter, J. (2008). *Force for change: How leadership differs from management*. New York: The Free Press.
- Kristiansen, M. B. (2014a). Effekter af resultatstyring. In M. B. Kristiansen (Ed.), *Resultatstyring i den offentlige sektor*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Kristiansen, M. B. (2014b). Forvaltningspolitisk styringstænkning: Historisk og aktuelt. In C. H. Grøn, H. Foss Hansen, & M. B. Kristiansen (Eds.), *Offentlig styring - forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kristiansen, S., & Krogstrup, H. (1999). *Deltagende observation: introduktion til en samfundsvidenskabelig metode*. København: Hans Reitzel.
- Kvale, S. (1997). *Interview - en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzel.
- Langfred, C. (2004). Too much of a good thing? Negative effects of high trust and individual autonomy in self-managing teams. *Academy of Management Journal*, 47(3), 385–399.
- Larsen, T. P., Navrbjerg, S. E., & Johansen, M. M. (2010). *Tillidsrepræsentanten og arbejdspladsen*. København:



Landsorganisationen i Danmark.

- Le Grand, J. (2003). *Motivation, agency, and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, P., Gillespie, N., Mann, L., & Wearing, A. (2010). Leadership and trust: Their effect on knowledge sharing and team performance. *Management Learning*, 41(4), 473–491.
- Leech, N. L., & Onwuegbuzie, A. J. (2011). Beyond constant comparison qualitative data analysis: Using NVivo. *School Psychology Quarterly*, 26(1), 70–84.
- Lewick, R., & Bunker, B. (1996). Developing and maintaining trust in work relationships. In R. M. Kramer & T. Tyler (Eds.), *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*. London: Sage Publication.
- Lewicki, R., Tomlinson, E., & Gillespie, N. (2006). Models of interpersonal trust development: Theoretical approaches, empirical evidence, and future directions. *Journal of Management*, 32(6), 991–1022.
- Lewicki, R., & Wiethoff, C. (2000). Trust, trust development, and trust repair. In M. Deutsch & P. T. Coleman (Eds.), *The handbook of conflict resolution: Theory and practice* (pp. 86–107). San Fransisco: Jossey-Bass.
- Liden, R., Wayne, S., Zhao, H., & Henderson, D. (2008). Servant leadership: Development of a multidimensional measure and multi-level assessment. *The Leadership Quarterly*, 19, 161–177.
- Lind, E., & Tyler, T. (1992). A relational model of authority in groups. *Advances in Experimental Social Psychology*, 25, 115–191.
- Lindgaard, E., & Rasmussen, M. (2006). *Politikere og embedsmænd - Samspil om ledelse i den offentlige sektor*. København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.
- LO og OAO. (2012). *Undersøgelse blandt offentlige ansatte i LO-forbund*.
- Louis, K., Seashore, M., Mayrowetz, D., Smiley, M., & Murphy, J. (2009). The role of Sensemaking and Trust in Developing Distributed Leadership. In A. Harris (Ed.), *Distributed leadership: Different perspectives* (pp. 157–180). London: Springer.
- Lubanski, N., Jensen, C. S., & Navrbjerg, S. E. (1999). *Tillidsrepræsentanten mellem krav og udfordringer - en analyse af tillidsrepræsentantuddannelse og fremtidige kompetencer*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- Luhmann, N. (1999). *Tillid - en mekanisme til reduktion af kompleksitet*. (N. Mortensen, Ed.). København K: Hans Reitzels Forlag.
- Luton, L. (2010). *Qualitative research approaches for public administration*. New York: ME. Sharpe Inc.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *A theory of gradual institutional change: Ambiguity, Agency and Power*. New York: Cambridge University Press.
- Majgaard, K. (2013). *Offentlig styring: simpel, reflekteret og transformativ*. (T. Olsen, Ed.). København: Hans Reitzel.
- Marshall, C., & Rossman, G. (2011). *Designing qualitative research* (5th ed.). Los Angeles: Sage.
- Martin, M. M. (1999). Trust Leadership. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 5(3), 41–49.
- Matthai, J. (1989). Employee perceptions of trust, satisfaction, and commitment as predictors of turnover intentions in a mental health setting.
- May, P., & Winter, S. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453–476.

- Mayer, R., & Davis, J. (1999). The effect of the performance appraisal system on trust for management: A field quasi-experiment. *Journal of Applied Psychology*, 84(1), 123–136.
- Mayer, R., Davis, J., & Schoorman, F. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709–734.
- McEvily, B., & Zaheer, A. (2006). Does trust still matter? Research on the role of trust in inter-organizational exchange. In R. Bachmann & A. Zaheer (Eds.), *Handbook of trust research*. Northampton, Cheltenham: Edward Elgar.
- McGhee, G. (2007). Grounded theory research: literature reviewing and reflexivity. *Journal of Advanced Nursing*, 60(3), 334–342.
- Mellewigt, T., Madhok, A., & Weibel, A. (2007). Trust and formal contracts in interorganizational relationships—substitutes and complements. *Managerial and Decision Economics*, 28(8), 833–847.
- Mik-Meyer, N., & Järvinen, M. (2012). *At skabe en professionel – Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. København: Hans Reitzel.
- Miles, M. (1979). Qualitative data as an attractive nuisance: the problem of analysis. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 590–601.
- Miles, M., & Huberman, A. (1994a). *Qualitative Data Analysis: A methods Sourcebook* (3rd ed.). Los An: Sage.
- Miles, M., & Huberman, A. (1994b). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (3rd ed.). Los Angeles: Sage.
- Mishra, A., & Mishra, K. (2013). *Becoming a trustworthy leader: Psychology and practice*. East Sussex: Routledge.
- Moynihan, D. P. (2010). A Workforce of Cynics? The Effects of Contemporary Reforms on Public Service Motivation. *International Management Journal*, 13(1), 24–34.
- Möllering, G. (2005). The Trust/Control Duality An Integrative Perspective on Positive Expectations of Others. *International Sociology*, 20(3), 283–305.
- Möllering, G., Bachmann, R., & Lee, S. H. (2004). Introduction: Understanding organizational trust – foundations, constellations, and issues of operationalisation. *Journal of Managerial Psychology*, 19(6), 556–570.
- Navrbjerg, S. E., Jensen, C. S., & Lubanski, N. (1998). *Den samarbejdende tillidsrepræsentant - forholdet til kollegaer og ledelse*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- Navrbjerg, S. E., Johansen, M. M., & Larsen, T. P. (2010). *Tillidsrepræsentanten og kompetencerne*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- Navrbjerg, S. E., Larsen, T. P., & Johansen, M. M. (2010). *Tillidsrepræsentanten i det 21. århundrede*. København: Landsorganisationen i Danmark.
- Navrbjerg, S., & Larsen, T. (2011). *Den ambitiøse tillidsrepræsentant anno 2010. FAOS Information*.
- Newell, T., Reeher, G., & Ronayne, P. (2011). *The trusted leader: Building the relationships that make government work* (2nd ed.). New: Sage.
- Newton, K., & Zmerli, S. (2011). Three forms of trust and their association. *European Political Science Review*, 3(2), 169–200.
- Nielsen, V. L. (2011). Implementeringsteori. In A. Berg-Sørensen, C. H. Grøn, & H. Foss Hansen (Eds.), *Organiseringen af den offentlige sektor* (pp. 319–353). København: Hans Reitzels Forlag.
- Nielsen, V. L. (2014). Implementering. In J. Blom-Hansen, P. Munk Christiansen, Th. Pallesen, & Serritzlew Søren (Eds.), *Offentlig forvaltning - et politologisk perspektiv* (1st ed., pp. 293–317). Kbh.: Hans Reitzels Forlag.

- Nielsen, V., & Winter, S. (2008). *Implementering af politik*. Århus: Academica.
- Nooteboom, B. (2003). The Trust Process. In B. Nooteboom & F. Six (Eds.), *The Trust process in organizations* (pp. 16–36). Northampton: Edward Elgar Publishing unlimited.
- Nooteboom, B., & Six, F. (2003). *The trust process in organizations: Empirical studies of the determinants and the process of trust development*. Northampton: Edward Elgar Publishing unlimited.
- Northouse, P. (2010). *Leadership: Theory and practice* (5. ed.). London: Sage Publications.
- Nyhan, R. C. (1999). Increasing Affective Organizational Commitment in Public Organizations: The Key Role of Interpersonal Trust. *Review of Public Personnel Administration*, 19(3), 58–70.
- Nyhan, R. C. (2000). Changing the Paradigm: Trust and its Role in Public Sector Organizations. *The American Review of Public Administration*, 30(1), 87–109.
- OAO. (2012). *Tillid giver verdensklasse*.
- Oksanen, T., Kouvonen, A., & Kivimäki, M. (2008). Social capital at work as a predictor of employee health: multilevel evidence from work units in Finland. *Social Science & Medicine*, 66(3), 637–649.
- Olsen, J., & March, J. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.
- Osborne, S. (Ed.). (2010). *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge.
- Page, D., & Wong, T. (2000). A conceptual framework for measuring servant leadership. In S. Adjibolosoo (Ed.), *The human factor in Shaping the course of history and development*. Lanham: University Press of America.
- Park, S. M. (2011). Toward the Trusted Public Organization: Untangling the Leadership, Motivation, and Trust Relationship in U.S. Federal Agencies. *The American Review of Public Administration*, 42(5), 562–590.
- Parris, D., & Peachey, J. (2013). A systematic literature review of servant leadership theory in organizational contexts. *Journal of Business Ethics*, 113(3), 377–393.
- Parry, K. W., & Bryman, A. (2006). Leadership in Organizations. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.), *The Sage Handbook of Organization Studies* (2nd ed., pp. 447–468). London: Sage Publications.
- Pearce, C. (2004). The future of leadership: Combining vertical and shared leadership to transform knowledge work. *The Academy of Management Executive*, 18(1), 47–57.
- Pearce, C., & Conger, J. (2003). All those years ago. In C. L. Pearce & J. A. Conger (Eds.), *Shared Leadership - Reframing the hows and whys of Leadership*. Sage Publication.
- Pearce, C. L., Conger, J. A., & Locke, E. A. (2008). Shared leadership theory. *The Leadership Quarterly*.
- Peng, W., & Litteljohn, D. (2001). Organisational communication and strategy implementation—a primary inquiry. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 13(7), 360–363.
- Perry, J., & Wise, L. (1990). The motivational bases of public service. *Public Administration Review*, 50(3), 367–373.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 2(june), 251–267.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Moorman, R. H., & Fetter, R. (1990). Transformational leader behaviors and their effects on followers' trust in leader, satisfaction, and organizational citizenship behaviors. *The Leadership Quarterly*, 1(2), 107–142.

- Politiken online. (2013, March 14). FOA: Slut med at tale tillidsreform med Vestager.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Poole, M., & Ven, A. Van de. (2004). *Theories of organizational change and innovation processes. Handbook of Organizational Change and Innovation*. New York: Oxford University Press.
- Poppo, L., & Zenger, T. (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, 23(8), 707–725.
- Poulsen, B. (2003). Rollekonflikter og rollehåndtering i Erhvervsministeriet. In B. Jæger & E. Sørensen (Eds.), *Roller der rykker, Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk* (pp. 147–182). Randers: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All...* Berkeley: University of California Press.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the* (3rd ed.). Berkeley: University of California Press.
- Produktivitetskommissionen. (2013). *Produktiviteten i den offentlige sektor - hvor er problemerne?*
- Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 66–78.
- Rasmussen, T. J. (2015). *De offentlige ledere og tillidsaftalen - barrierer og drivkræfter*.
- Regeringen. (2011). Et danmark, der står sammen.
- Reiermann, J. (2014). Tillidsrevolution på Danmarks største arbejdsplads. *Mandag Morgen*.
- Reinke, S. (2004). Service before self: Towards a theory of servant leadership. *Global Virtue Ethics Review*, 5(3), 30–57.
- Ritchie, J., & Lewis, J. (2003). *Qualitative research practice. A guide for social scientists*. (J. Ritchie & J. Lewis, Eds.). London: Sage Publication.
- Ritchie, J., Lewis, J., Nicholls, C., & Ormston, R. (2013). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*. (J. Ritchie & J. Lewis, Eds.). London: Sage Publication.
- Ritzau. (2014, March 10). Kommunale topchefer gør oprør mod regeringens indblanding. *Politiken Online*.
- Rosen, B., & Jerdee, T. H. (1977). Influence of subordinate characteristics on trust and use of participative decision strategies in a management simulation. *Journal of Applied Psychology*, 62(5), 628–631.
- Rousseau, D., & Sitkin, S. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23(3), 393–404.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560.
- Sarigil, Z. (2015). Showing the path to path dependence: the habitual path. *European Political Science Review*, 7(2), 221–242.

- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541–562.
- Schnedler, W., & Vadovic, R. (2011). Legitimacy of control. *Journal of Economics & Management Strategies*, 20(4), 985–1009.
- Schoorman, F., Mayer, R., & Davis, J. (2007). An integrative model of organizational trust: Past, present, and future. *Academy of Management Review*, 32(2), 344–354.
- Searle, R. H., den Hartog, D., Weibel, A., Gillespie, N. A., Six, F., Hartzakis, T., & Skinner, D. (2011). Trust in the employer: the role of high-involvement work practices and procedural justice in European organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 5(22).
- Seers, A., Keller, T., & Wilkerson, J. (2003). Can team members share leadership. In C. L. Pearce & J. A. Conger (Eds.), *Shared leadership: Reframing the hows and whys of leadership*. Thousand Oaks, London: SAGE.
- Sehested, K. (2003). Kommunale ledere mellem profession og management. In E. Sørensen & B. Jæger (Eds.), *Roller der rykker, Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk* (pp. 187–226). København Ø: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Seidel, J., & Clark, J. (1984). The Ethnograph: a computer program for the analysis of qualitative data. *Qualitative Sociology*, 7(1), 110–125.
- Sendjaya, S., & Pekerti, A. (2010). Servant leadership as antecedent of trust in organizations. *Leadership & Organization Development Journal*, 31(7), 643–663.
- Seppänen, R., Blomqvist, K., & Sundqvist, S. (2007). Measuring inter-organizational trust—a critical review of the empirical research in 1990–2003. *Industrial Marketing Management*, 36(2), 249–265.
- Six, F. (2003a). The dynamics of trust and trouble. In B. Nooteboom & F. Six (Eds.), *The Trust process in organizations* (pp. 196–222). Cheltenham: Edward Elgar Publishing unlimited.
- Six, F. (2003b). The dynamics of trust and trouble. In B. Nooteboom & F. Six (Eds.), *The Trust process in organizations* (1. ed., pp. 196–222). Northampton: Edward Elgar Publishing unlimited.
- Six, F. (2013). Trust in Regulatory Relations. *Public Management Review*, 15(2), 163–185.
- Skov, F. (2015). Mindre dokumentationsspild= mere velfærd. CEVEA.
- Smith, J., & Firth, J. (2011). Qualitative data analysis: the framework approach. *Nurse Researcher*, 18(2), 52–62.
- Smith, P. (1995). On The Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2), 277–310.
- Sousa-Lima, M., J.W., M., & Caetona, A. (2013). Clarifying the importance of trust in organizations as a component of effective work relationships. *Journal of Applied Social Psychology*, 43, 418–427.
- Spreitzer, G., & Mishra, A. (1999). Giving Up Control without Losing Control Trust and its Substitutes' Effects on Managers' Involving Employees in Decision Making. *Group & Organization Management*, 24(2), 155–187.
- Sprenger, R. (2007). *Trust: The best way to manage*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Stone, A. G., Russell, R., & Patterson, K. (2004). Transformational versus servant leadership: A difference in leader focus. *The Leadership and Organization Development Journal*, 25(4), 349–361.
- Suddaby, R. (2006). From the editors: What grounded theory is not. *Academy of Management Journal*, 49(4), 633–642.
- Swartz, D. (2002). The sociology of habit: The perspective of Pierre Bourdieu. *The Occupational Therapy Journal of*

*Reserach*, 22, 615–625.

- Sørensen, E. (2003). På vej mod en ny demokratisk politikerrolle. In B. Jæger & E. Sørensen (Eds.), *Roller der rykker, Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk* (pp. 41–63). Randers: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance - the changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114.
- Sørensen, E. (2007). Public administration as metagovernance. *Kommunal Ekonomi Och Politik*, 9(1), 37–53.
- Sørensen, E. (2012). Institutionsledere mellem politik og administration. In J. Torfing (Ed.), *Ledelse efter kommunalreformen - sådan tackles de nye udfordringer*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2006). *Netværksstyring: fra government til governance*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Tan, H., & Tan, C. (2000). Toward the differentiation of trust in supervisor and trust in organization. *Genetic, Social, and General Psychology Monographs*, 126(2), 241–260.
- Teicher, J., Alam, Q., & Gramberg, B. Van. (2006). Managing trust and relationships in PPPs: some Australian experiences. *International Review of Administrative Sciences*, 72(1).
- Thygesen, N., Vallentin, S., & Raffnsøe, S. (2008). *Tilliden og magten: Om at lede og skabe værdi gennem tillid*. København: Børsens Forlag.
- Thyssen, O. (2001). Tillid. In A. Bordum & S. B. Wenneberg (Eds.), *Det handler om Tillid* (pp. 24–38). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Thyssen, O. (2005). *Værdiledelse: Om organisationer og etik* (4th ed.). København: Gyldendal.
- Torfing, J. (2005). Velfærdsstatens institutionelle forandring. In K. Nielsen (Ed.), *Institutionel teori - en tværfaglig introduktion* (2nd ed., pp. 263–276). Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Torfing, J. (2012). *Ledelse efter kommunalreformen: sådan tackles de nye udfordringer*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Torfing, J. (2013). Offentlig ledelse i et styringsperspektiv: før, nu og i fremtiden. In A. Agger & K. Löfgren (Eds.), *Politik og Administration* (pp. 195–213). Hans Reitzels Forlag.
- Torfing, J., & Sørensen, E. (2011). *Samarbejdsdrevet innovation - i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping New Public Governance as a political Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9–25.
- Triantafillou, P. (2012). Håndtering af målstyring og resultatmåling. In J. Torfing (Ed.), *Ledelse efter kommunalreformen - sådan tackles de nye udfordringer* (2nd ed.). København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Vallentin, S. (2001). Tillidsaspekter i forholdet mellem virksomheder og offentlighed - et systemteoretisk perspektiv. In A. Bordum & S. Wenneberg (Eds.), *Det handler om tillid* (pp. 112–126). Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- van Dierendonck, D. (2010). Servant Leadership: A Review and Synthesis. *Journal of Management*, 37(4), 1228–1261.
- van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2011). Good Neighbours or Distant Friends? *Public Management Review*, 13(6), 783–802.

- Van Wart, M. (2013). Administrative Leadership Theory: a Reassessment After 10 Years. *Public Administration*, 91(3), 521–543.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations Building trust in interorganizational collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(5), 5–31.
- Verhoest, K., & Peters, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101–118.
- Ward, T., Vertue, F., & Haig, B. (1999). Abductive method and clinical assessment in practice. *Behaviour Change*, 16(1), 49–63.
- Wart, M. Van. (2013). Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553–565.
- Watts, S., & Stenner, P. (2012). *Doing Q methodological research: Theory, method & interpretation*. London: Sage Publication, Inc.
- Weber, M. (2012). Bureaucracy. In J. . Shafritz & A. C. Hyde (Eds.), *Public Administration: Classical readings* (3rd ed.). Wadsworth: Cengage Learning.
- Weibel, A. (2007). Formal Control and Trustworthiness Shall the Twain Never Meet? *Group & Organization Management*, 32(4), 500–517.
- Weibel, A., Rost, K., & Osterloh, M. (2010). Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(20), 387–412.
- Weibel, A., & Six, F. (2013). Trust and control: the role of intrinsic motivation. In R. Bachmann & A. Zaheer (Eds.), *Handbook of Advances in Trust Research* (1. ed., pp. 57–81). Northampton: Edward Elgar Publishing inc.
- Weiss, J., & Tschirhart, M. (1994). Public information campaigns as policy instruments. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13(1), 82–119.
- Whitener, E., & Brodt, S. (1998). Managers as initiators of trust: An exchange relationship framework for understanding managerial trustworthy behavior. *Academy of Management Review*, 23(3), 515–530.
- Whitener, E. M., Brodt, S. E., Korsgaard, M. A., & Werner, J. M. (1998). Managers as initiators of trust: An exchange relationship framework for understanding managerial trustworthy behavior. *Academy of Management Review*, 23(3), 513–530.
- Yang, L., Sun, G., & Eppler, M. (2009). Making strategy work: A literature review on the factors influencing strategy implementation. In F. W. Kellermanns & P. Mazzola (Eds.), *Handbook of research on Strategy Process Research* (pp. 252–276). New york: Edward Elgar.
- Yin, R. (1981). The case study crisis: some answers. *Administrative Science Quarterly*, 26(1), 58–65.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design And Methods (Applied Social Research Methods)* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage Publication.
- Zaheer, A., McEvily, B., & Perrone, V. (1998). Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. *Organization Science*, 9(2), 141–159.







