



# Undersøgelse af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor.

Lønkommissionen

18. februar 2010

Notat – perspektivering med forholdene på private arbejdspladser på udvalgte sektorområder

# Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	4
2. Problemer knyttet til forståelighed og kompleksitet.....	6
3. Manglende fleksibilitet.....	8
4. Manglende og uklare kompetence- og delegeringsforhold.....	12
5. Problemer med styring .....	14

Copyright © Deloitte Business Consulting A/S. All rights reserved.

#### Rapportens anvendelse

Denne rapport er alene udarbejdet til Deloitte's opdragsgiver ud fra det givne opdrag. Deloitte påtager sig intet ansvar for andres anvendelse af rapporten.

Kopiering af rapporten, helt eller delvis, må i hvert enkelt tilfælde kun ske med følgende tydelige kildeangivelse: ”Rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor – Notat udarbejdet af Deloitte for Lønkommissionen: København 2010”.

#### Kontakt

Spørgsmål til denne rapport's indhold kan stiles til:

- Morten Ry, partner, tlf. 40 68 46 18
- Anne-Mette Brandt, seniormanager, tlf. 30 93 47 44
- Steen Daugaard, seniormanager, tlf. 30 93 52 29.

#### Om Deloitte Business Consulting – Fra idé til virkelighed

Deloitte Business Consulting fokuserer på udvikling og effektivisering af kundernes organisation, kerneprocesser, økonomistyring og it for at bidrage til realisering af kundernes strategiske målsætninger. Vi kender den offentlige sektor til bunds og kombinerer vores faglige kompetencer med evnen til at lede, styre og gennemføre projekter i et politisk miljø. Det kan være som rådgivere eller som ansvarlige for processer fra idéstadiet til implementering.

Deloitte er Danmarks største revisions- og rådgivningsfirma. Vi tilbyder en bred vifte af ydelser og kombinerer konsulentrollen i Deloitte Business Consulting med Deloitte's kompetencer inden for revision, skat og finansiering. Det giver vores kunder en unik mulighed for at få integrerede løsninger, som er skræddersyet til de enkelte opgaver.

Vi er en del af den globale virksomhed Deloitte Touche Tohmatsu med 165.000 medarbejdere på verdensplan. Vi udvikler og deler viden på tværs af kontorer i mange lande. Inspirationen fra udlandet kombineret med systematisk metodeudvikling på tværs af landegrænser sikrer, at vores løsninger altid tager udgangspunkt i den seneste viden. Det er forudsætningen for, at vi i dag og i fremtiden kan være en attraktiv og værdiskabende rådgiver.

Deloitte Business Consulting A/S  
Tlf. 36 10 20 30  
Fax 36 10 20 40  
E-mail: [businessconsulting@deloitte.dk](mailto:businessconsulting@deloitte.dk)  
[www.deloitte.dk](http://www.deloitte.dk)

**Besøgsadresse**  
Weidekampsgade 6  
2300 København S

**Postadresse**  
Deloitte Business Consulting A/S  
Postboks 1600  
0900 København C

# 1. Indledning

Deloitte Business Consulting (Deloitte) har for Lønkommissionen gennemført en undersøgelse af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor. Som del heraf er gennemført en mindre perspektivering med forholdene på private arbejdspladser på udvalgte sektorområder.

Formålet med undersøgelsen af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor har været at afdække, hvad ledere og medarbejdere lokalt anser for at udgøre den gode opgaveløsning i form af mulighederne for lokalt at tilrettelægge arbejdet hensigtsmæssigt, det ledelsesmæssige råderum samt medarbejdernes indflydelse på eget arbejde. Formålet har endvidere været at afdække, hvordan aftaler/overenskomster og administrative forskrifter fremmer eller modvirker en god opgaveløsning i praksis.

Undersøgelsen baserer sig på en omfattende kvalitativ dataindsamling i form af fokusgrupper og workshop inden for ti udvalgte sektorområder.

Undersøgelsens resultater er præsenteret i rapporten 'Undersøgelse af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse i den offentlige sektor' udarbejdet af Deloitte for Lønkommissionen, februar 2010. Rapporten indeholder dels et tværgående kapitel, der præsenterer centrale problemstillinger på tværs af de ti sektorområder, dels et kapitel pr. udvalgt sektorområde. Endelig er indeholdt den nævnte perspektivering med forholdene på private arbejdspladser på udvalgte sektorområder.

I afrapporteringen er taget direkte udgangspunkt i de temaer og problemstillinger, der er blevet drøftet i fokusgrupper og på workshopperne. Afrapporteringen afspejler således de elementer, som deltagerne har fundet væsentlige at drøfte og data er i rapporten lagt åbent frem, sådan som deltagerne har drøftet og oplevet de forskellige problemstillinger.

Deloitte er i forlængelse heraf blevet bedt om at uddrage underliggende tendenser og problemstillinger, som kommer til udtryk i undersøgelsen af rammer for ledelse og arbejdstilrettelæggelse, på tværs af undersøgelsens konkrete temaer om ny løn, arbejdstid, kompetenceudvikling mv.

I det nedenstående beskrives en række problemstillinger, som underliggende kommer til udtryk i de forhold, fokusgruppedeltagerne har diskuteret i Deloitte's undersøgelse.

Dette notat trækker udover de konkrete data på Deloitte's samlede indtryk baseret på det meget omfattende datamateriale.

Helt **overordnet** danner der sig det indtryk, at der på tværs af de drøftede emner er det problem, at de regler og den regulering, som er udtænkt centralt, har vanskeligt ved at virke som tilsigtet og vanskeligt ved at modsvare den lokale virkelighed og de lokale behov. Det gælder på tværs af temaerne om ny løn, arbejdstid, kompetenceudvikling, m.m.

I skemaet nedenfor skitseres nogle af de centrale temaer og tilknyttede problematikker.

Tema	Problematik
<b>Ny Løn</b>	Der opleves udfordringer med at anvende Ny Løn, som det var tiltænkt. Det kommer klart til udtryk ved oplevelser af, at der er for få midler lokalt til at Ny løn kan få den tilsigtede effekt, at der er manglende gennemsigthed og kompetence lokalt, samt at forhåndsftaler mv. begrænser det lokale råderum
<b>Arbejdstidsregler</b>	Mange deltagere giver udtryk for, at reglerne omkring arbejdstid volder vanskeligheder i forhold til den lokale arbejdstilrettelæggelse, og at mulighederne for lokal tilpasning ikke benyttes.
<b>Arbejdstilrettelæggelse og tværfaglighed</b>	I forbindelse med arbejdstilrettelæggelse og tværfaglighed opleves udfordringer med at sikre samarbejde og tværfaglighed i opgaveløsningen, blandet andet på grund af fagopdelte overenskomster.
<b>Ansættelse og afskedigelse</b>	På en del af sektorområderne giver både ledere og medarbejdere udtryk for at opleve begrænsninger i forhold til ansættelse af nye medarbejdere, ligesom den administrative proces knyttet til uansøgt afsked opleves at passe dårligt til den lokale virkelighed,
<b>Kompetenceudvikling</b>	I forhold til kompetenceudvikling er der problemer i forhold til at sikre hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse under kompetenceudvikling ligesom de tilknyttede administrative procedurer opleves at være tunge at arbejde med. Fx kommer det til udtryk, at trepartsaftaler medfører et stort bureaukrati og begrænser det lokale råderum.
<b>Dokumentation, kontrol og styring</b>	I forhold til dette tema fremhæver deltagerne problemer med at få centralt fastsatte styringsmekanismer og dokumentationskrav til at understøtte den lokale opgaveløsning. Dette opleves ved, at det lokale niveau har vanskeligheder ved at anvende reglerne, som de var tilsigtet, og ved at det lokale

	niveau har vanskeligt ved at få det til at understøtte den lokale opgaveløsning bedst muligt. Dette kommer fx til udtryk i, at dokumentation kan opleves som unødigt detaljeret og med uklart formål, og i forhold til Ny løn at udmøntningsgaranti og forhåndsftaler begrænser det lokale råderum.
--	---

Resultatet efterlader et samlet indtryk af, at der er i forhold til meget væsentlige systemer og mekanismer i den offentlige sektor er vanskeligheder ved at tilrettelægge opgaveløsningen mest muligt hensigtsmæssigt og at anvende reglerne, som de var tiltænkt.

Der synes at tegne sig **4 gennemgående underliggende problemstillinger**, der kan ses som årsagsforklaringer til dette problem:

- Problemer knyttet til reglers forståelighed og kompleksitet
- Manglende fleksibilitet i centrale regler
- Uklare og manglende kompetence- og delegeringsforhold
- Problemstillinger i forhold til styring

Problemstillingerne gennemgås i det følgende.

## 2. Problemer knyttet til forståelighed og kompleksitet

Et af de forhold, som i forbindelse med gennemførelsen af fokusgruppeinterviews og workshops har været drøftet i flere sammenhænge, er, at mange ledere og medarbejdere oplever udfordringer knyttet til kompleksiteten af de gældende aftaler/overenskomster og administrative forskrifter.

En række regler og bestemmelser opleves at være svære at forstå, og omfanget af regler medvirker til en oplevelse af kompleksitet og problemer med at anvende reglerne som tilsigtet.

Kompleksitet og problemer med at forstå reglerne fører blandt andet til usikkerhed om muligheder for lokale tilpasninger af bestemmelserne og medfører, at aftaler og overenskomster ikke altid anvendes mest hensigtsmæssigt og/eller på den tilsigtede måde. Dermed kommer be-

stemmelsernes kompleksitet til at udgøre barrierer for at sikre en god opgaveløsning og muligheder for at tage hensyn til de behov, der er på henholdsvis ledelsesside og medarbejderside.

### **Komplekse bestemmelser og procedurer for udnyttelse af rammerne**

Ledere og medarbejdere oplever på tværs af flere sektorområder, at bestemmelserne i de gældende aftaler/overenskomster og administrative forskrifter ikke udnyttes fuldt ud. Det skyldes blandt andet reglernes kompleksitet, idet det i nogle tilfælde kræver særlige kompetencer at kunne udnytte rammerne fuldt ud, eksempelvis juridiske kompetencer og forhandlingskompetencer.

Det kan eksempelvis opleves som udfordrende at gennemskue, hvilke regler og hvilken honorering der gælder, når medarbejdere kaldes på ekstra vagter enten som merarbejde eller som flekstid. Honoreringen er ikke den samme i forskellige situationer, ligesom der er forskelle på tværs af faggrupper. Det er således et eksempel på, at bestemmelserne kan være svære at forstå, og der efterlyses en forenkling eller harmonisering af reglerne.

Et andet eksempel på bestemmelser, der ikke udnyttes fuldt ud på grund af kompleksitet er muligheden for at indgå lokale arbejdstidsaftaler. Indtrykket er, at der blandt både ledere og medarbejdere er en betydelig interesse for at kunne tilpasse regler og procedurer til de lokale og sektorspecifikke forhold. Samtidig giver både ledere og medarbejdere dog udtryk for, at mulighederne for at indgå formelle aftaler lokalt kun anvendes i begrænset omfang, men at der i betydelig grad indgås 'skuffeaftaler'. Det er indtrykket, at der hert er tale om enkle aftaler mellem ledere og medarbejdere, der indgås uden hensyntagen til de mange komplekse detaljer, der opleves at være knyttet til aftaler/overenskomster. 'Skuffeaftalerne' opleves som en fordel af både ledere og medarbejdere, idet der er tale om aftaler, der matcher behovet på den enkle arbejdsplads. Det er Deloitte's generelle indtryk, at man i vid udstrækning på arbejdspladserne finder uformelle løsninger og aftaler på områder, hvor det opleves tungt og ufleksibelt at skulle operere "by the book".

Som forklaring på, at muligheden for indgåelse af decentrale arbejdstidsaftaler ikke benyttes lægges særligt vægt på den kompleksitet, der ligger i at indgå en aftale for forskellige faggrupper, der er underlagt forskellige regler. Dermed vanskeliggøres muligheden for lokalt at lave løsninger, der gælder for flere medarbejdergrupper, fordi en fravigelse af centrale regler i praksis forudsætter en udstrakt grad af konsensus lokalt på medarbejdersiden – almindeligt flertal er typisk ikke tilstrækkeligt. Jo flere forskellige regelsæt medarbejderne i udgangs-

punktet er underlagt, jo sværere er det at lave lokale løsninger i praksis.

### **Bureaukrati knyttet til udmøntning af bestemmelserne**

Deltagerne på flere sektorområder peger på, at bestemmelserne på nogle områder forekommer ufleksible og dermed er vanskelige at håndtere på arbejdspladserne. Både ledere og medarbejdere ønsker derfor en forenkling af bestemmelserne på flere områder.

Konsekvenserne af, at bestemmelserne opleves som bureaukratiske og komplicerede, varierer. Således følges reglerne så vidt muligt på flertallet af områder, men medfører stort tidsforbrug hos både ledere og medarbejdere, mens konsekvenserne i andre tilfælde er, at reglerne (bevidst eller ubevidst) omgås i større eller mindre omfang (fx gennem indgåelse af 'skuffeaftaler').

Et eksempel på procedurebestemmelser, der opleves som bureaukratisk og komplicerede, er bestemmelserne om Ny Løn. Den helt entydige tilkendegivelse fra deltagerne er, at den tid, der bruges på forhandlinger og administration af Ny Løn ikke står i noget rimeligt forhold til de midler, der er til rådighed. Det er især procedurene i tilknytning til de årlige forhandlinger om engangsvederlag, funktions- og kvalifikationstillæg, der opfattes som besværlige.

## **3. Manglende fleksibilitet**

Manglende fleksibilitet har været et tema på flertallet af de sektorområder, der har været inddraget i undersøgelsen. Denne overskrift dækker dog over mange forskelligartede forhold. De væsentligste er gengivet nedenfor.

### **Dilemmaer – fleksibilitet for hvem?**

Både ledere og medarbejdere giver udtryk for, at nogle af bestemmelserne på overenskomstområdet er ufleksible og dermed hæmmende for den gode opgaveløsning. Selvom ledere og medarbejdere generelt har god forståelse for den anden parts vilkår og præferencer, oplever begge parter, at der i forbindelse med den daglige tilrettelæggelse og udøvelse af arbejdet, opstår en række dilemmaer knyttet til fleksibilitet.

Dilemmaerne bunder i behovet for at tilgodese modsat rettede hensyn. På den ene side skal der sikres hensyn til opgaveløsningen, økonomi og brugere, mens hensyn til medarbejdernes familiære og fritidsmæssige hensyn samt ønske om inddragelse, forudsigelighed og tryghed på den anden side kræver en anden slags fleksibilitet.

Bestemmelser omkring eksempelvis arbejdstid, varsling, fraværsordninger, ansættelsesformer og afskedigelse regulerer disse forhold men opleves i nogle tilfælde at hæmme muligheden for at finde fleksible løsninger til fordel for både ledere og medarbejdere på den enkelte arbejdsplads.

### **Manglende fleksibilitet knyttet til tilrettelæggelse af det daglige arbejde**

Både ledere og medarbejdere har givet udtryk for en række begrænsninger i fleksibilitet i forhold til tilrettelæggelse af det daglige arbejde. Der er særligt tale om en række forskellige bestemmelser, der knytter sig til varslingsregler, fraværsordninger og arbejdstidsregler.

Mange ledere oplever det som vanskeligt at planlægge arbejdsopgaverne på grund af de varslingsregler, der gør sig gældende på flere sektorområder. Først og fremmest kan det være vanskeligt for lederne at planlægge opgaveløsningen under hensyntagen til både brugernes og medarbejdernes behov fire uger frem i tiden. Lederne oplever desuden ofte et behov for at ændre på de fastlagte vagtskemaer med kort varsel, enten som følge af brugernes eller medarbejdernes behov. Det er dermed vanskeligt at overholde både reglerne om varsling af vagtskemaer fire uger frem i tiden og at overholde regler om 72 timers varsel for omlægning af vagter, som eksempelvis i forbindelse med sygdom eller medarbejdernes brug af fraværsordninger som barnets 1. og 2. sygedag.

Fra medarbejdernes synsvinkel har varslingsreglerne de ulemper, at de hæmmer muligheden for at ændre vagtskemaer med kort varsel, ligesom det i forbindelse med sygdom kan være vanskeligt at sikre personaleerstatning til opgaveløsningen, hvilket påvirker medarbejdernes daglige arbejde.

På en række fagområder indeholder overenskomsterne desuden en regulering af arbejdstidsreglerne. På nogle områder er reguleringen forholdsvis detaljeret, mens den på andre områder er mere overordnet. Det er karakteristisk, at væsentlige dele af reguleringen er fagopdelt. De forskellige arbejdstidsregler vanskeliggør vagtplanlægning og skaber forvirring om faggruppernes forskellige regler for eksempelvis merarbejde og flekstid, fordi honoreringen varierer afhængig af den enkelte situation og på tværs af faggrupper. Problematikken er særligt udtalt på sektorområder, hvor mange faggrupper arbejder sammen.

### **Manglende indgåelse af lokalaftaler**

Overenskomsterne rummer mulighed for at indgå lokale aftaler, som fraviger de centrale bestemmelser. F.eks. er der indgået rammeaftale om lokale arbejdstidsaftaler og rammeaftale om virksomhedsoverenskomster mv. Formelt er der således betydeligt rum til at forhandle an-

dre vilkår end de, som er fastsat i de centralt forhandlede overenskomster.

Disse muligheder anvendes dog kun i meget begrænset omfang. De lokale aftaler, som trods alt findes, retter sig overvejende mod meget specifikke og helt lokale forhold på afdelings- eller institutionsniveau – f.eks. aftaler om 12 timers weekendvagter på nogle sygehusafdelinger. Derimod er der tilsyneladende meget få – hvis nogen – eksempler på statslige myndigheder, regioner eller kommuner, som har anlagt en strategisk tilgang til arbejdstidsreglerne, f.eks. i form af forhandlinger på øverste samarbejdsniveau (hovedudvalg) eller via indarbejdelse i personalepolitikken. Mulighederne for lokale arbejdstidsaftaler og virksomhedsoverenskomster mv. benyttes således i meget begrænset udstrækning.

Fokusgruppeinterviewene indikerer, at arbejdstidsreglerne på mange arbejdspladser administreres meget pragmatisk, hvilket bl.a. indebærer, at der laves ”skuffeaftaler”. Det skyldes i nogle tilfælde, at reglerne ikke opleves at svare til de vilkår, der er for opgaveløsningen. I andre tilfælde skyldes det, at en striks administration efter reglerne er tung og besværlig. Endvidere vidner det om, at centrale regler, som er meget detaljerede og ”færdigformulerede”, kan være vanskelige at fravige/tilpasse på de enkelte institutioner, modsat mere rammeprægede regler.

### **Manglende fleksibilitet knyttet til ansættelsesformer**

På en række sektorområder giver både ledere og medarbejdere udtryk for manglende fleksibilitet mht. ansættelsesformer. De gældende bestemmelser kolliderer med nogle af de behov, der er, vedrørende ansættelser på de enkelte arbejdspladser.

På flere sektorområder efterlyser særligt ledelsessiden en større frihed i forhold til anvendelse af timelønsansættelser. Timelønsansatte medarbejdere bidrager til en udstrakt grad af fleksibilitet på arbejdspladserne. Det gælder i forhold til den faste planlægning af vagter, hvor timelønsansættelser gør det lettere at håndtere eksempelvis arbejdspresser i bestemte tidsrum på døgnet. Timelønsansættelserne bidrager også til at skabe mere fleksible muligheder for at planlægge fridage med kort varsel for de øvrige medarbejdere, idet det bliver lettere at finde en afløser.

Der er også medarbejdere, der ser fordele i at være timelønsansat på det timetal, der passer til den enkelte medarbejders behov og ønsker.

### **Fleksibilitet ift. at ansætte medarbejdere med utraditionel baggrund**

Et andet forhold i tilknytning til ansættelsesformer, hvor lederne oplever begrænsninger i de gældende bestemmelser, er i forhold til ansættelse af medarbejdere med anden faglig baggrund end medarbejdere på de forskellige sektorområder traditionelt set har. Det gælder både i forhold til ansættelse af ”utraditionelle faggrupper” og i forhold til ansættelse af medarbejdere, der har en uddannelsesmæssig baggrund, der afviger fra de fastlagte funktionsbeskrivelser.

Særligt på ledelsesniveau er der en oplevelse af, at de fastlagte rammer på disse områder er hæmmende i forhold til at sikre den fleksibilitet, der er nødvendig for at sikre en god opgaveløsning. Begrænsningerne i forhold til ansættelse af ”utraditionelle faggrupper” betyder, at lederne ikke altid oplever at have mulighed for at ansætte den arbejdskraft, de finder mest optimalt for opgaveløsningen på den enkelte arbejdsplads.

På Forsvarsområdet opleves funktionsbeskrivelser som en fleksibilitetshæmmende faktor, idet disse eventuelt skal justeres ifm. ansættelser, hvad der kan være tidskrævende.

### **Afskedigelse**

For så vidt angår afskedigelse fremhæves det, at forvaltningsloven stiller forskellige krav til procedurer i forbindelse med afskedigelse af medarbejdere. I forbindelse med at disse regler administreres kan det opleves som en administrativt krævende proces og opleves at indskrænke det lokale ledelsesrum.

### **Ny Løn mangler fleksibilitet**

Ny Løn er tænkt som et fleksibelt lønsystem, som kan skabe tilpasning til lokale forhold, aflønne medarbejdere i forhold til specifikke kompetencer, fastholde nøglepersoner, belønne en særlig indsats m.v. Systemets fleksibilitet er dog stærkt begrænset pga. for få midler, forhåndsaftaler, rutinemæssig fordeling af midler, centralisme m.v. Disse forhold vil blive uddybet i de følgende afsnit, men har også afgørende relevans ifm. fleksibilitetstemaet.

## 4. Manglende og uklare kompetence- og delegeringsforhold

Der er i fokusgrupper og workshops givet en række eksempler på forhold, som indskrænker eller skaber uklarhed om det lokale råderum. Det drejer sig dels om uklarheder om, hvad der er tilladt lokalt og decentralt og om manglende delegeringsforhold til det decentrale og lokale niveau.

Hovedindtrykket er, at der efterlyses større lokale frihedsgrader og færre bindinger fra centralt hold. Problemstillingen kommer til udtryk inden for bl.a. løn, arbejdstid og kompetenceudvikling.

### **Uklare kompetenceforhold**

Det fremstår ofte uklart for både ledere og medarbejdere hvad de lokale forhandlingskompetencer er – og også hvorledes det lokale råderum reelt er i det hele taget. Usikkerhed ses både på lederside og medarbejderside, herunder for tillidsrepræsentanterne, der ikke altid er klar over, hvornår de faglige organisationer på højere niveau skal inddrages.

Ledelsesrummet forekommer uklart for mange offentlige ledere, hvilket bl.a. kan hænge sammen med, at kompetencen reelt ofte er meget spredt, særligt i større organisationer (på højere niveauer, til stabe, fælles centre m.v.).

Hovedindtrykket fra de gennemførte workshops og fokusgruppeinterview er, at der blandt en række offentlige ledere er en vis tilbageholdenhed, hvis der er usikkerhed om deres kompetence. Det er Deloitte's indtryk, at mange ledere oplever en betydelig usikkerhed om deres ledelsesrum og – kompetence, hvad der (navnlig i større organisationer) kan medføre en tilbageholdenhed med at tage beslutninger, der kan kritiseres. I stedet vælger en del ledere at ”spille sikkert”. Ledere af selvejende institutioner synes i mindre grad at opleve usikkerhed om udstrækningen af deres ledelseskompetence.

Flere medarbejdere anfører, at lederne ikke altid udnytter deres råderum til at gribe ind overfor udygtige eller ringe motiverede medarbejdere, herunder at lederne er for tilbageholdende med at gribe til afskedigelse.

### **Manglende delegering af kompetence ifm. Ny Løn**

Det generelle indtryk er, at kompetence til at forhandle Ny Løn kun delvist er delegeret til den lokale leder. Der er således en række forhold, som begrænser den enkelte leders råderum mht. at forhandle løn. Hertil kommer at nogle medarbejdere har fremhævet, at de savner medindflydelse i form af mulighed for selv at deltage i forhandlingerne. Mange steder sker lokallønsforhandlingerne på højere niveau i organisationerne og ikke direkte mellem linjeledere og medarbejderrepræsentanterne eller den enkelte medarbejder. Nogle kritiserer, at forhandlingerne ikke sker direkte mellem lederen og dennes medarbejdere.

Særligt på det statslige område er normeringsstyring endnu forholdsvis udbredt forekommende, hvilket betyder, at decentrale ledere ikke har kompetence til at disponere det økonomiske råderum i forbindelse med vakancer.

Generelt gives der på de fleste sektorområder udtryk for, at der decentralt (lokalt) er for få midler til Ny Løn og kompetenceudvikling. Det bevirker, at hverken løn eller kompetenceudvikling kan anvendes optimalt som ledelsesværktøjer, hvad der indskrænker det lokale råderum. Nogle ledere ønsker sig, at større eller mindre del af midlerne kan tildeles af lederne uden forhandling og en mængde bureaukrati.

Det er en udbredt erfaring, at udmøntningen midlerne til Ny Løn sker rutinepræget med fokus på funktioner og formel kompetencetilegnelse. Der indgås især en lang række centrale forhåndsftaler om tillæg, hvad der af mange deltagere fremhæves som begrænsende for det lokale råderum. Anvendelsen af midlerne til Ny Løn bliver i stedet rutinepræget og muligheden for at motivere medarbejderne via Ny Løn reduceres betydeligt.

Der eksisterer også en lang række eksempler på centrale lønpolitikker (fx på forvaltningsniveau eller kommunalt niveau) fx om fordeling af midler på medarbejdergrupper og grænser for lønniveauet til givne personalegrupper. Disse centrale politikker opleves at have samme begrænsende effekt på det ledelsesmæssige råderum som forhåndsftalerne. Herunder opleves fx anciennitetstillæg og udmøntningsgarantien også at give begrænsninger, da det mindsker det lokale råderum.

Det generelle indtryk fra fokusgrupperne er således, at kombination af få penge, mange forhåndsftaler, bureaukrati og lille indflydelse samlet set har taget energien og dynamikken ud af Ny Løn. Procedurerne om forhandling og tildeling opleves derfor som unødigt og tidskrævende bureaukrati.

For så vidt angår kompetenceudvikling fremhæves det, at der er nogle problemstillinger omkring udmøntning af trepartsmidler. Særligt ledel-

sessiden finder, at trepartsaftalerne mindsker deres råderum, idet aftalerne helt ned i personalegrupper styrer udmøntningen af midler til kompetenceudvikling på de enkelte arbejdspladser.

## 5. Problemer med styring

Deltagerne i fokusgrupper og workshops har på tværs af sektorområder givet udtryk for, at der er to styringstemaer, der påkalder sig special opmærksomhed. Det er centralisme og dokumentation. De behandles nedenfor.

### Central styring mindsker ledelsesmæssige råderum

Som udgangspunkt er der mange, der oplever, at styringen af den offentlige sektor i stigende grad er centraliseret.

Der er dog forskel på, hvilket omfang og hvilken karakter den centrale styring har på de sektorområder, der har været inddraget i undersøgelsen. Den centrale statslige styring synes også at have forskellig form i forhold til statslige henholdsvis kommunale og regionale institutioner. Inden for staten er der en udbredt anvendelse af kontraktstyring og normeringsstyring, hvilket er væsentligt mindre udbredt i regionerne og kommunerne. En del kommuner opererer ganske vist med en form for aftale- eller kontraktstyring i forhold til institutionerne, men de er som hovedregel er mindre forpligtende end på det statslige område og omfatter sjældent generelle effektiviseringskrav. På det kommunale og regionale område er proceskrav og registreringsopgaver i forbindelse med fastsættelse af priser til gengæld mere udbredte. Centralismen opleves generelt som en stram styring, der levner for lidt råderum, og den er ofte knyttet til effektiviseringskrav og forbedringskrav i forskellige former. Centralismen kommer dog også til udtryk i en lang række meget konkrete sammenhænge, fx som elevtests på folkeskoleområdet eller krav til publicering i bestemte videnskabelige journaler i forskerverdenen.

For så vidt angår Ny løn, opleves den centrale styring på nogle områder at have taget overhånd. Udmøntningsgarantien – hvor det fra centralt hånd bestemmes, hvor meget der skal udmøntes af ny løn til bestemte grupper – fratager også lederne en del af deres råderum i forhold til fordeling af midlerne lokalt. Både midlernes knaphed og forskellige forhåndsftaler, medfører, ifølge både ledere og medarbejdere, at der ikke er tilstrækkelige midler til at belønne en særlig indsats.

Denne centrale styring kritiseres af en lang række grunde.

Både ledere og medarbejdere giver udtryk for, at de centrale krav hæmmer deres frihed til at foretage faglige vurderinger og tilpasse deres daglige arbejde i forhold hertil.

Lederne oplever på sin side centralismen som en begrænsning af deres ledelsesmæssige råderum. Mange giver udtryk for, at den detaljerede styring fra centralt hold fratager dem eller begrænser deres mulighed for at træffe ledelsesmæssige beslutninger, der sikrer en opgaveløsning, som er hensigtsmæssig set i forhold til både konkrete arbejdsopgaver og forhold på den enkelte arbejdsplads.

Den centrale styring risikerer at føre til en ufleksibel opgaveløsning, som ikke kan tilpasses til hverken brugernes eller medarbejdernes behov.

De centrale stramme rammer for opgaveløsningen kan også i nogle tilfælde mindske motivationen, idet kravene ikke altid forekommer at understøtte opgaveløsningen men snarere flytter fokus væk fra kerneopgaverne.

### **Kritik af dokumentations- og registreringskrav**

Problemstillinger i forhold til dokumentation og kontrol har været drøftet i flertallet af fokusgrupperne. Det afspejler, at det er et tema, som optager ledere og medarbejdere bredt i den offentlige sektor. Det er dog kun på ganske få områder, at temaet anses at være blandt de allervæsentligste i forhold ledelse og arbejdstilrettelæggelse, og på nogle områder spiller det en mindre rolle – f.eks. på gymnasierne, sygehusområdet og dagtilbudsområdet.

Både ledere og medarbejdere på flere af sektorområderne giver som udgangspunkt udtryk for en positiv indstilling til at arbejde evidensbaseret med kvalitetsudvikling. Desuden er der hos mange deltagere forståelse for anvendelse af resultatstyringsmodeller. Eksempelvis fremhæver medarbejdersiden, at dokumentation og registrering på nogle områder kan bidrage til at sikre fokus i opgaveløsningen og være grundlag for dialog både internt og med eksterne parter (eksempelvis med forældre i folkeskolen). Medarbejdersiden fremhæver desuden, at dokumentation og registrering kan bidrage til videndeling på arbejdspladsen.

Der er dog også kritiske kommentarer til dokumentationstemaet.

Dokumentationsopgaverne opleves ofte at være ressourcekrævende og tage både tid og fokus fra de centrale elementer i opgaveløsningen. Blandt både ledere og medarbejdere bliver der givet udtryk for, at der fra centralt hold pålægges dokumentations- og registreringsopgaver, der ikke nødvendigvis bidrager til opgaveløsningen.

Desuden opleves formålet med den dokumentation, der skal udarbejdes, ofte uklart. Derved forekommer det at være dokumentation for dokumentationens skyld. Som eksempel kan nævnes dokumentation af, det der er udleveret kort til patienter med kontaktperson; men mere

overordnet opleves kvalitetsrapporter, virksomhedsplaner, tilsynsrapporter, individuelle elevplaner i alle fag også at være dokumentationsopgaver, der ikke altid er fuldt meningsfulde.

Ledere og medarbejdere på flere sektorområder oplever dokumentationen som kontrol og mistillid til deres arbejde. Det gælder særligt på områder, hvor dokumentationen og registreringen skal være offentligt tilgængelig på eksempelvis hjemmesider, eller i de tilfælde hvor den benyttes til benchmarking af resultater på tværs af decentrale enheder.

Dokumentationen og registreringen opleves også i nogle tilfælde at blive omdrejningspunkt for opgaveløsningen, idet fokus flyttes fra en fleksibel og tilpasset opgaveløsning til et gennemgående fokus på at sikre overholdelse af centrale krav og gode resultater på de parametre, der er i fokus fra centralt hold. Her fører dokumentationskravene til en målforskydning.

Medarbejderne oplever det som et dilemma, at fokus i opgaveløsningen er på effekten af indsatsen, mens fokus for registreringen ligger på input og aktiviteter