

# Hvordan formes og forandres opfattelsen af ledelsesværktøjer over tid? En undersøgelse af opfattelse og anvendelse af effektstyring i dagtilbud

Caroline Howard Grøn,<sup>1</sup> lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, cg@ifs.ku.dk

Hvordan formes opfattelsen af et ledelsesværktøj, og hvad sker der med den over tid, når et ledelsesværktøj tages i anvendelse? Det er de spørgsmål, denne artikel gerne vil besvare. Ledelsesværktøjer kan have både positive og negative konsekvenser for medarbejdernes performance, afhængigt af om værktøjet opfattes som understøttende eller kontrollerende. På baggrund af et toårigt studie af en gruppe pædagogers implementering af et resultatbaseret styringsværktøj, effektstyring, viser artiklen, hvordan opfattelsen af effektstyring formes og forandres over tid.

Artiklen finder, at opfattelsen primært formes på baggrund af den lokale ledes implementering af værktøjet. Pædagogernes opfattelse af lederens implementering formes over tid, ikke mindst af deres erfaringer med anvendelsen af værktøjet. Artiklen påpeger på den baggrund, at det er væsentligt at indtænke dynamiske effekter i vores forståelse af, hvordan opfattelser af styringsværktøjer formes, og at den lokale leder har en helt central rolle i den sammenhæng.

## Resultatbaseret styring og motivation

Debatten om effekterne af resultatbaseret styring har været højlydt i en årrække. Både i den akademiske litteratur (Kristiansen, 2014; Pollitt og Bouckaert, 2011; De Bruijn, 2002) og blandt praktikere, hvor bl.a. KORAs metareview fra 2016 gav grobund for en omfattende diskussion af fordele og ulemper ved resultatbaseret styring (Møller, Iversen og Andersen, 2016). Hvorvidt resultatbaseret

styring har positive effekter på performance i den offentlige sektor, har delt vandene. Studier viser positive effekter (Kolthoff, 2007; Gerrish, 2016), mens andre beskriver ikke-intenderede konsekvenser eller direkte negative effekter (Møller, Iversen og Andersen, 2016; Bevan og Hood, 2006; Radin, 2006). Forskningen illustrerer altså, at den samme type ledelsesværktøj kan have ret forskellige performancekonsekvenser. Det er generelt vigtigt, men ikke mindst, når vi taler om resultatbaseret styring, der har vundet frem mange steder i den danske offentlige sektor i en årrække.

I forhold til motivationslitteraturen er anmeldelserne af resultatbaseret styring tilsvarende blandede. En række studier har påvist negative motivationseffekter af f.eks. resultatløn (se Weibel, Rost og Osterloh, 2010; Ingraham, 1993), mens andre har vist blandede effekter (Andersen og Pallesen, 2008). Der er med årene etableret et ret stærkt link mellem performance og motivation, så negative motivationseffekter må i et eller andet omfang også forventes at afspejle sig i medarbejdernes performance (f.eks. Bellé, 2013; Andersen, Heinesen og Pedersen, 2014).

Som forklaring på, at det samme ledelsestiltag kan have forskellige motivationseffekter,

har litteraturen vendt sig til crowding-teorien (Frey 1997; Frey og Jegen, 2001). Crowding-teorien påpeger, at motivationseffekterne af et ledelsestiltag afgøres af, hvorvidt tiltaget opfattes som understøttende eller kontrollerende. Som med motivationseffekterne finder studier, at opfattelsen af et givet ledelsesværktøj som understøttende eller kontrollerende varierer ganske meget, også inden for den samme profession (Jacobsen, Hvidtved og Andersen, 2014). Det rejser spørgsmålet: hvordan formes opfattelsen af et ledelsesværktøj?

Opfattelsen af et ledelsesværktøj er i sig selv vigtig, fordi opfattelsen af et ledelsesværktøj som kontrollerende kan have negative motivationseffekter – og potentielt afledte negative performanceeffekter. Men derudover er det også interessant at se, hvad opfattelsen betyder for, hvordan et ledelsesværktøj anvendes i praksis.

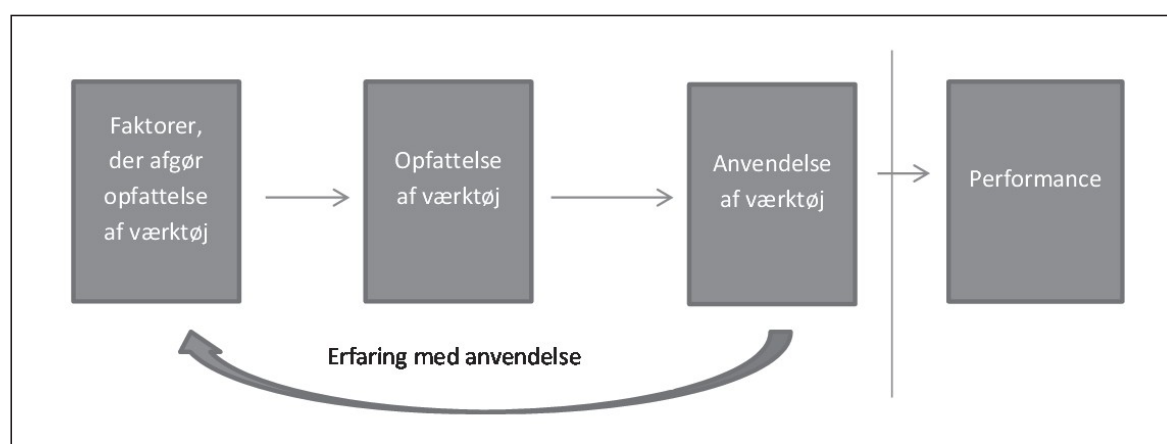
Implementering tager tid, og et ledelsesværktøj kan forandres, når det tages i brug. Røvik omtaler sådanne tilpasninger som oversættelser (Røvik, 2007) og beskriver, hvordan oversættelse og tilpasning over tid er en forudsætning for succesfuld implementering (Røvik, 2007: 293 ff.). På samme vis må vi også forvente, at opfattelsen af et ledelsesværktøj, der

tages i anvendelse, kan forandres over tid. En del af de studier, der er foretaget af crowding-out-mekanismer baserer sig på data indsamlet på ét bestemt tidspunkt. For at udbygge vores forståelse af crowding-mekanismen lægger denne undersøgelse til den eksisterende litteratur ved også at se på fænomenet over tid. Figur 1 opsummerer argumentet.

For at kunne undersøge de to spørgsmål – *hvordan formes opfattelsen af et ledelsesværktøj, og hvordan forandrer den sig over tid, når værktøjet tages i brug* – undersøger jeg i denne artikel, hvordan en gruppe pædagoger i Frederiksberg kommune opfattede og implementerede effektstyring. (For en nærmere diskussion af pædagogernes anvendelse, henvises læseren til Grøn, 2015). Effektstyring er en variation over resultatbaseret styring, og pædagogernes arbejde med effektstyring blev fulgt i en toårig periode. Artiklen baserer sig på 27 fokusgrupper, hvor stort set de samme pædagoger deltog over de to år, projektet stod på. Metoden beskrives nærmere nedenfor.

I de følgende afsnit skal vi først se nærmere på litteraturen om crowding, ikke mindst, hvad der forklarer, om ledelsesinitiativer opfattes som understøttende eller kontrollerende. Efter dette afsnit følger en diskussion af

Figur 1. Artikkens argument: Opfattelse, anvendelse og betydningen af erfaring



den undersøgelse, artiklen bygger på, og den anvendte metode. Derefter analyseres de indsamlede data, og artiklen diskuterer sine fund og konkluderer.

### **Crowding out og opfattelsen af ledelsesværktøjer**

Crowding-teorien benyttes til at forstå, hvorfor ledelsesværktøjer kan have varierende motivationseffekter. Crowding-out beskriver en situation, hvor et ledelsesværktøj medfører et samlet fald i motivation. Typisk anvendes crowding til at beskrive situationer, hvor der enten er tale om intrinsisk motivation, glæden ved en opgave i sig selv (Deci, 1971: 105), eller public service motivation (PSM): ønsket om at gøre noget godt for andre eller samfundet (Hondeghem og Perry, 2009:6) (se også artikel 1 i dette temanummer). Når individer, der er motiveret af disse motivationsformer, mødes med ekstrinsiske kontrolmekanismer, kan crowding opstå. Ekstrinsisk motivation er motivationsformer, hvor opgaven er et middel til at opnå et andet mål. Det kan enten være at få en belønning eller undgå straf (Osterloh og Frey, 2000). Ekstrinsiske kontroller er i den sammenhæng mekanismer, der enten virker igennem belønning eller straf.

Når man som leder vælger at sætte et ledelsesværktøj i søen, gør man det typisk ikke for at mindske medarbejdernes samlede arbejdsindsats. Men hvorfor opstår crowding? Litteraturen giver forskellige bud, men en del af litteraturen, fokuserer på behovet for »self-determination« for at forklare crowding-out (f.eks. Weibel, Rost og Osterloh, 2010, Jacobsen, Hvidtved og Andersen, 2014). F.eks. argumenterer Frey og Jegen (2001) for, at crowding-out opstår i situationer, hvor ledelsesværktøjer opfattes som kontrollerende frem for understøttende. Behovet for self-determination teoretiseres typisk med Self-determination theory (Gagné og Deci, 2005). Her understreges, at evalueringen af, om et ledelsesværktøj opfattes som kontrollerende eller understøttende, baseres på, hvordan det

påvirker tre grundlæggende psykologiske behov, som alle individer besidder. De tre behov er behovet for at føle sig kompetent, behovet for at føle sig autonom og endelig behovet for at føle sig som en del af et fællesskab. I det omfang et ledelsesværktøj understøtter disse tre behov, vil det blive opfattet som understøttende frem for kontrollerende. Hvis ikke, er der risiko for, at crowding-out opstår (Frey og Jegen, 2001:594). En del af litteraturen om crowding har fokuseret på intrinsisk motivation (f.eks. Frey og Jegen, 2001; Weibel, Rost og Osterloh, 2010), men crowding-mekanismer er også påvist i forhold til public service-motivation (Jacobsen, Hvidtved og Andersen, 2014).

Men hvad afgør så, om et ledelsesværktøj understøtter self-determination? Tidligere undersøgelser har vist, at grupper af ens ansatte, f.eks. folkeskolelærere, der bliver bedt om at vurdere et ledelsesværktøj, elevplaner, faktisk vurderer ledelsesværktøjet ret forskelligt (Jacobsen, Hvidtved og Andersen, 2014; se også Andersen og Pallesen, 2008). Litteraturen giver forskellige forklaringer på disse forskelle. Delvist kan det handle om ledelsesværktøjet. Når vi f.eks. taler om økonomiske incitamenter, kan det have en betydning, hvor stor den økonomiske belønning er (Andersen og Pallesen, 2008). Jo større belønning, i kombination med en opfattelse af et værktøj som rimeligt, jo større effekt. *Opfattelsen af værktøjets styrke* forstås i denne undersøgelse ret enkelt som, at værktøjet enten opfattes som stærkt eller svagt.

Andre, f.eks. Weibel (2010) peger på betydningen af, hvordan lederen vælger at implementere et værktøj. Weibel understreger, at et værktøj skal implementeres på en måde, så kontrol ikke opfattes som mistroisk, at medarbejderne skal inddrages i processen, at belønninger ikke skal kobles alt for stramt til formelle krav, og at feedback skal være læringsorienteret (Weibel, 2010: 444 ff.). Tilsvarende finder Mikkelsen, Jacobsen og An-

dersen (2015), at ledere, der implementerer et ledelsværktøj på en hård måde, har medarbejdere, der er mindre intrinsisk motiveret. *Opfattelsen af lederens implementering* trækker på Mikkelsen, Jacobsen og Andersens skel mellem hård, blandet og blød implementering (2015).

Første del af analysen vil på den baggrund se på, hvordan henholdsvis værktøjets styrke og lederens implementering påvirker *opfattelsen* af det som enten understøttende eller kontrollerende. Dernæst ser analysen på, hvordan opfattelsen af værktøjet påvirker anvendelsen. *Anvendelsen af værktøjet* fokuserer delvist på omfanget af anvendelse. En del af implementeringslitteraturen påpeger, hvor svært det rent faktisk er at implementere (Pressman og Wildavsky, 1973; Sætren, 2014). Dertil kommer, at den konkrete anvendelse af værktøjet kodes i en åben kategori. På den baggrund ser analysen på, hvordan deres konkrete erfaringer med værktøjet påvirker opfattelsen af værktøjet over tid.

I denne undersøgelse er det vigtigt at understrege, at der er tale om medarbejdernes opfattelse af både styrken af værktøjet og lederens implementering. Medarbejdernes opfattelse afviger ganske ofte fra f.eks. lede-

rens egen forståelse af ledelsesstil (Wright og Nishii, 2007), eller f.eks. de intentioner, forvaltningen har haft ved implementeringen af et givet værktøj.

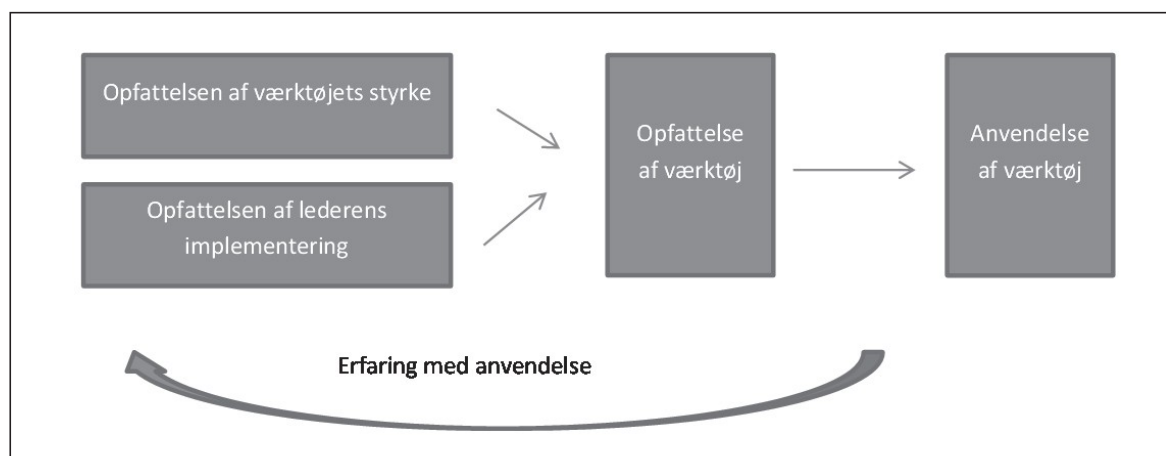
### Effektstyring i Frederiksberg kommune

Undersøgelsen er et toårigt studie af, hvordan pædagoger i Frederiksberg Kommune har arbejdet med effektstyring. Vi skal først se nærmere på, hvad effektstyring er, og det oplæg pædagogerne implementerer på baggrund af. Dernæst beskrives undersøgelsens design, og endelig beskrives de data, der kom ud af undersøgelsen, samt hvordan disse er blevet bearbejdet til brug for analysen.

#### Effektstyring på dagtilbudsområdet

Artiklens genstandsfelt er implementeringen af effektstyring på dagtilbudsområdet i Frederiksberg Kommune. I 2011 besluttede kommunalbestyrelsen i Frederiksberg Kommune at implementere effektstyring i alle forvaltninger. Kommunalbestyrelsen så effektstyring som en måde at gå fra input- til outputorientering på (Frederiksberg Kommune, 2011: 2). Mere konkret skulle tiltaget sikre, at de af kommunalbestyrelsen udstukne mål også bliver fulgt ned igennem det kommunale hierarki. Børneudvalget fastsatte to overordnede mål for dagtilbudsområdet: livs-

Figur 2. Artiklens undersøgelse



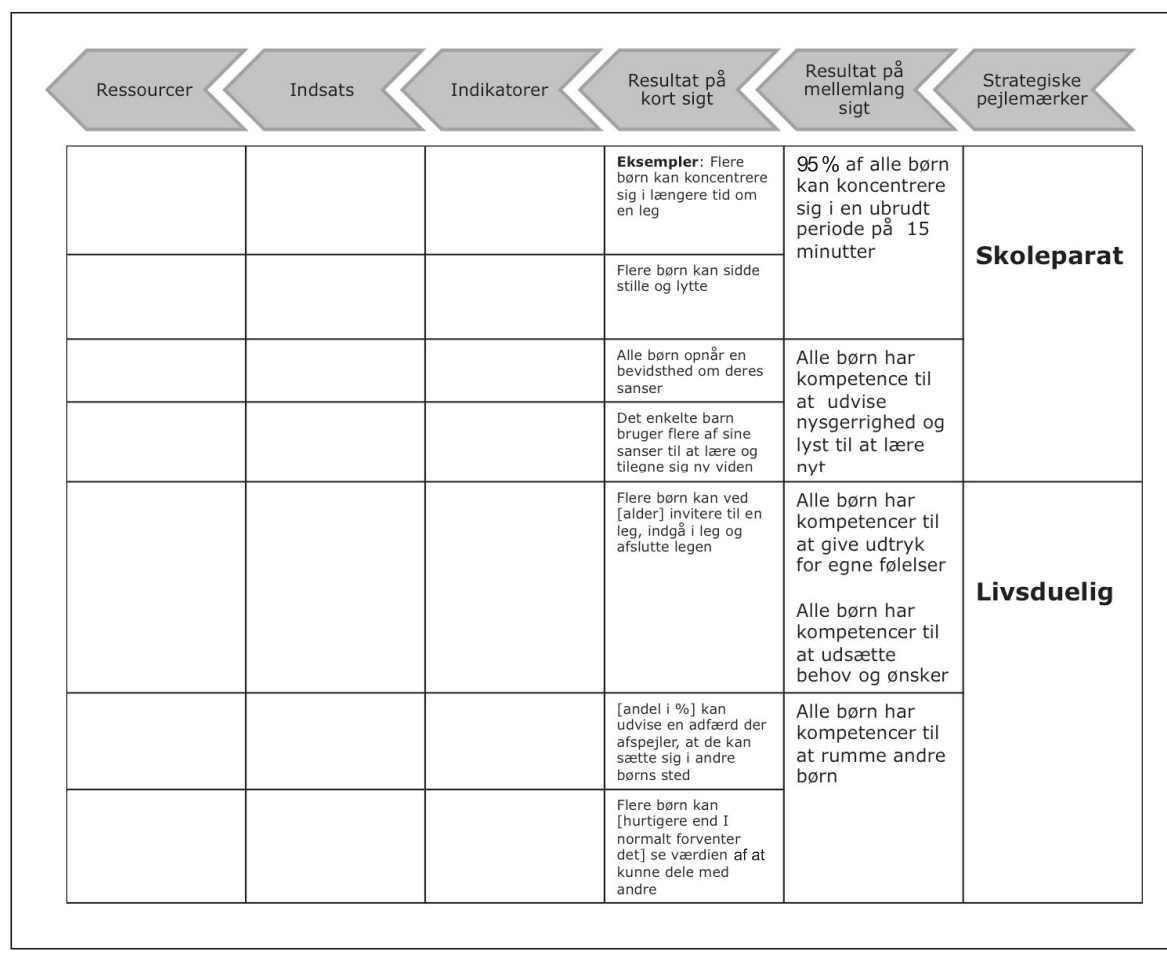
duelighed og skoleparthed. Disse to mål operationaliseret med brug af »forandringsteorien«, en model for resultatorienteret styring.

Grundlæggende er forandringsteorien en model, der på baggrund af definerede strategiske pejlemærker specificerer resultater på mellemlagt sigt, kort sigt, indikatorer, der kan afgøre målopfyldelse, samt hvilke indsats og ressourcer der skal anvendes for at opnå de strategiske pejlemærker. Hvor de overordnede strategiske pejlemærker og resultater på mellemlangt sigt blev defineret politisk, blev det overladt til den enkelte institution at definere kortsigtede resultater samt indsats og ressourcer. Denne strategi anvendtes bevidst

af dagtilbudschefen for at sikre lokal forankring.<sup>2</sup> Alle institutioner skulle dog udfylde forandringsteorien og aflevere den til dagtilbudschefen. Figur 3 illustrerer forandringsteorien for en konkret daginstitution.

På dagtilbudsområdet startede implementeringen i 2012, hvor ledergruppen begyndte at arbejde med effektstyring. Fra 1. januar 2013 blev pædagoger i kommunens institutioner involveret i arbejdet med effektstyring. En del institutioner valgte at udfylde de tomme felter i forandringsteorien sammen med pædagogpersonalet, mens opgaven blev løst af ledelsen andre steder. Man kunne forestille sig, at denne variation i medarbejderinddra-

Figur 3. Forandringsteorien<sup>3</sup>



gelse havde betydning for, hvordan medarbejderne anvendte effektstyring. Der kan dog ikke spores systematiske sammenhænge mellem inddragelse og opfattelsen af effektstyring i mine data, og jeg vil derfor ikke diskutere det yderligere.

Der var 54 dagtilbud i Frederiksberg Kommune ved udgangen af 2014, men antallet var faldende igennem undersøgelsesperioden som konsekvens af en række sammenlægninger af institutioner. Det gennemsnitlige dagtilbud havde 99 børn, men størrelsen varierede fra 14 til 256 børn i institutionerne. Det betyder, at hvor lederen af de fleste dagtilbud er fuldtidsleder uden »tid på gulvet«, er der også enkelte ledere, der stadig har tid med børnene.

#### *Effektstyring over to år*

Som skrevet følger undersøgelsen implementeringen af effektstyring over to år, i 2013 og 2014. Konkret gennemførtes over de to år fem runder fokusgrupper med – stort set – de samme pædagoger. I alt afholdtes 27 fokusgrupper, og i alt har 31 unikke pædagoger deltaget i en eller flere fokusgrupper. Disse 31 pædagoger kom fra 18 forskellige institutioner, der med undtagelse af en institution, sendte en eller to pædagoger per institution. 17 pædagoger deltog i tre eller flere grupper over de to år.

Fokusgruppemetoden blev valgt af flere årsager. For det første giver fokusgrupper mange af de samme fordele som kvalitative interview, men de giver i modsætning til kvalitative interview informanterne mulighed for at interagere (Morgan, 1996). Formålet med fokusgrupperne var at forstå, hvordan effektstyring blev omsat i praksis, og hvordan pædagogerne opfattede effektstyring. Hvor den sidste del af erkendelsesinteressen kunne være afdækket kvantitativt eller igennem enkeltinterview, gav fokusgruppen en unik mulighed for at forstå anvendelsen, fordi de deltagende pædagoger også stillede spørgs-

mål til hinanden. I udgangspunktet var min forståelse for dagliglivet i dagtilbud relativt begrænset, og mens vidensniveauet steg over de to år, var det utroligt nyttigt at have muligheden for, at pædagogerne også stillede spørgsmål til hinanden, særligt i forhold til den praktiske anvendelse.

Deltagerne i fokusgrupperne blev rekrutteret igennem deres ledere. Efter forskningsprojektet var blevet præsenteret for ledergruppen, havde hver enkelt leder mulighed for at melde sin institution til at deltage. Rekrutteringsformen giver selvfølgelig en vis bias i deltagergruppen. Det er forventeligt, at institutionsledere, der vidste, at de ikke ville prioritere effektstyring højt, vil være mindre tilbøjelige til at deltage i undersøgelsen, ligesom det er forventeligt, at de pædagoger, der sendes til fokusgrupperne, er blandt dem, lederen vil vurdere vil »repræsentere institutionen godt«. Det betyder, at fund om anvendelse af effektstyring må forventes at overrapportere anvendelse og potentielt også overvurdere pædagogernes positive indstilling til effektstyring.

I modsat retning af denne bias trækker, at effektstyring på mange måder er overraskende valgt af ledelsesværktøj til dagtilbudsområdet. For det første, fordi dagtilbud er kendetegnet af samproduktion (de Bruijn, 2002). Hvis børnene bliver livsduelige, skyldes det formentlig både børnehavens og forældrenes indsats (se f.eks. Sylva et al, 2010). Dertil kommer, at det kan være svært at måle på det, der produceres i dagtilbud, og ikke mindst, at den »service«, der leveres, er svær at kontrollere. Endelig er pædagogerne som profession typisk ikke uddannet i det kausale paradigme, der underligger effektstyring (Grøn, 2014).

Alle fokusgrupper blev optaget og er efterfølgende blevet transskriberet og kodet ift. analysens tematikker og på individniveau. Oversigt over kodningen kan findes i bilag A.

Tabel 1. Kodning af data

Kode	Underkoder
Opfattelse af værktøjets styrke	Stærk/svag samt åben kodning af udsagn
Opfattelse af lederens implementering	Hård/ blandet/blød samt åben kodning af udsagn
Opfattelsen af værktøjet	Understøttende/kontrollerende
Anvendelse	Ingen anvendelse/nogen anvendelse/ omfattende anvendelse samt åben kodning af anvendelsens karakter

### Hvordan dannes opfattelser?

I udgangspunktet analyseres udviklingen af hhv. opfattelsen af værktøjets styrke og opfattelsen af lederens implementering i starten af implementeringsperioden. På den baggrund analyseres opfattelsen af værktøjet. Udgangspunktet omtales T1 og er konkret de to fokusgrupper, der mødtes i april og august 2013. Dernæst analyseres anvendelsen af værktøjet, og denne analyse bruges i de efterfølgende analyser af opfattelsen af værktøjets styrke, opfattelsen af lederens implementering og opfattelsen af værktøjet. Denne del af analysen tager udgangspunkt i de to sidst afholdte grupper, T2, der fandt sted i marts og september 2014. I den efterfølgende tekst refererer jeg til individuelle pædagoger med et nummer og ved citater også runden, hvor citatet er fremkommet. Numrene kan genfindes i bilag A.

#### T1: udgangspunktet

I udgangspunktet deltager 25 pædagoger i opgørelsen.<sup>4</sup> I bilag A er pædagogernes anvendelse angivet, men da der var tale om opstartsperioden, vil jeg ikke analysere selvstændigt på anvendelse i T1.

#### Opfattelsen af værktøjets styrke

I udgangspunktet har 15 ud af 25 en opfattelse af værktøjet som stærkt, mens 9 har en opfattelse af det som svagt. Denne kodning skal dog tages med et vist forbehold.

I starten af implementeringsperioden er syv pædagogerne stadig meget i tvivl om, hvad effektstyring er. På den baggrund bærer

en del af diskussionen af effektstyring i udgangspunktet også præg af, at der er ret stor usikkerhed omkring, hvad det vil udvikle sig til som ledelsesværktøj. Det er med andre ord en del, hvor det er svært at lave entydige konklusioner på, om effektstyring opfattes som stærkt eller svagt.

En del (otte pædagoger) påpeger, at effektstyring har potentiale til at understøtte deres faglige kompetencer, som en pædagog beskriver det: »Refleksionen er skærpet, men min dagligdag er ikke ændret voldsomt« (15, runde 1). I de udsagn er der fokus på, hvordan effektstyring gør pædagogerne mere bevidste om det teoretiske argument bag den praksis, de udfører. Eller sagt på en anden måde, tvinger dem til at tænke systematisk over, hvorfor de gør, som de gør. Men det er også klart, at effektstyring stadig opfattes som i opstartsfasen: »2013 har været sådan et prøveår« (3, runde 2).

En tilsvarende gruppe andre understreger, at effektstyring, som de opfatter det, ligger i forlængelse af deres eksisterende pædagogiske praksis. Som en pædagog siger: »Vi startede med, at vi talte om, at det ikke er nyt« (23, runde 1).

Der er altså en del, der opfatter effektstyring som mindre indgribende i deres hverdag.

Ni er i udgangspunktet mere bekymrede. Det er de af en række forskellige årsager. En del påpeger, at de er bekymrede over, at effektstyring fjerner fokus fra kerneopgaven – nær-

vær med børnene (2, 18): »nærvær kan det [effektstyring] også tage fra, synes jeg, fordi du sidder og skal helt fysisk jo faktisk gå fra børnene [for at dokumentere]« (18, runde 2). Andre bekymrer sig over, at effektstyring vil gøre deres arbejde for struktureret (3,7) eller, at dokumentationsbyrden vil blive for stor (3, 6, 8, 18, 19). Her er tale om bekymringer, der udspringer af en opfattelse af værktøjet som relativt stærkt.

Imidlertid er det vigtigt at holde fast i, at mange af de kritikpunkter, der rejses, ikke så meget handler om effektstyrings direkte effekter, men mere generelle problemer, der kan opstå i anvendelsen af effektstyring, og som potentielt kan opstå på sigt.

#### *Opfattelsen af lederens implementering*

I udgangspunktet oplever ca. halvdelen en hård implementering, mens fire oplever en blød implementering. Dette omsættes ikke direkte i deres oplevelse af implementeringen. Pædagogerne deler sig i to næsten lige store grupper, en gruppe på 12, der er glade for lederens implementering, og en gruppe på 13, der er mindre tilfredse med implementeringen. Generelt vurderer pædagoger fra samme institution situationen ens.

Syv synes at det er svært, at få effektstyring til at give mening. Både i praktiske termer og af mere principelle årsager. De stiller spørgsmål ved det fornuftige i at generalisere mellem børn, og de er af principielle årsager imod at måle børn. De ser en risiko for, at målingen kan blive en selvopfyldende profeti. Tilsvarende synes særligt pædagoger i vuggestuen (0-2½ årige børn), at det er svært at måle. En stor del af de utilfredse pædagoger påpeger, at de oplever, at deres leder ikke har forstået, hvad effektstyring er. I en opsamlende fokusgruppe med en gruppe ledere blev pædagogernes oplevelse af ledernes manglende forståelse i øvrigt understøttet af ledergruppens egen oplevelse af implementeringen af effektstyring. En pædagog forklarer: »...så kom-

mer der et personalemøde, og lederen dukker op med et nyt ord: effektstyring. [...] »I skal noget, men hvad det er, aner vi ikke« ...« (3, runde 2). I denne gruppe finder vi en del, der oplever, at lederen presser på for implementering, men uden at medarbejderne oplever at få de værktøjer, der skal til for, at de rent faktisk kan implementere effektstyring.

Den anden halvdel er glade for deres leders implementering. Pædagogerne fremhæver særligt ledere, der har været gode til at forklare pædagogerne, hvordan effektstyring kan forstås i relation til det arbejde, der allerede udføres. Det gør sig f.eks. gældende, når lederen har været i stand til at forklare, hvordan effektstyring relaterer sig til arbejdet med læreplaner eller med observationsteknikken Marte Meo, som en del af institutionerne arbejder med. En af pædagogerne forklarer: »... vi kunne godt tænke os at få gang i det der marte meo igen [...] og så tror jeg bare, det passede med, at så kom det der effektstyring på banen ikke særlig lang tid efter, og så sagde vores leder, var det ikke en god mulighed, og så synes alle bare jo, det var en god mulighed, det kunne være superfedt« (6, runde 2).

Grundlæggende kan man sige, at det er centralt, om lederen har været i stand til at hjælpe pædagogerne til at finde ud af, hvordan de skal arbejde med effektstyring, så det giver mening for dem. Hvorvidt de har valgt en hård eller blød implementeringsstrategi, går på tværs af dette skel. På den måde kan man også argumentere for, at oplevelsen af værktøjets styrke medieres af lederens implementering. Det bliver særligt tydeligt, hvis man ser på de enkelte pædagoger, der oplever, at lederen har tilpasset effektstyring til institutionens behov, men som samtidig oplever, at effektstyring er en kontrolmekanisme, netop på grund af lederens tilpasning (10). Lederens store betydning hænger selvfølgelig sammen med, at kommunen bevidst har givet stort lokalt råderum i implemente-

ringen. Imidlertid handler en stor del af lederens betydning, i hvert fald i denne fase, også om lederens evne til at sikre, at medarbejderne rent faktisk forstår, hvad meningen er med værktøjet. En rolle, der ofte også vil være vigtigt i implementeringen af værktøjer, der er mere standardiserede.

#### *Opfattelsen af værktøjet*

I udgangspunktet finder kun 20 pct. effektstyring kontrollerende, mens 60 pct. opfatter det som understøttende. Den positive evaluering hænger primært sammen med, at en stor del af pædagogerne mener, at effektstyring har potentiale til at gøre dem bedre til deres arbejde. De ser altså potentiale for forbedret kompetence, jf. self-determination-teorien. Lederens implementering er central for opfattelsen af værktøjets styrke.

#### *T2: Efter erfaringer er høstet*

Det andet nedslagpunkt i de to fokusgrupper i 2014. Her har pædagogerne arbejdet med effektstyring i en periode, og det gør det muligt at se nærmere på anvendelse og erfaringer. Ambitionen med projektet var at følge de samme pædagoger over tid, men da der i den slags undersøgelser altid må påregnes et vist frafald, er der i denne del af analysen inkluderet 16 pædagoger, i modsætning til de 25, der blev inkluderet i første del af analysen. Dertil kommer, at en stor del af pædagogerne, halvdelen, er helt holdt op med at arbejde med effektstyring på dette tidspunkt. Den pointe bliver berørt nærmere nedenfor.

#### *Anvendelse af værktøjet*

Halvdelen af de resterende 16 pædagoger er holdt op med at bruge effektstyring i slutningen af 2014. De pædagoger, der over tid er faldet fra gruppen, kan vi kun gisne om, men i hvert fald en af dem har bekræftet over for mig, at vedkommende valgte gruppen fra, fordi vedkommende ikke længere arbejdede med effektstyring (20). En del af frafaldet skyldes f.eks. også barselsorlov, så det er langt fra alle, denne forklaring gælder for.

Blandt de resterende anvender fem effektstyring regelmæssigt. Ud af disse forekommer tre at have implementeret effektstyring på en måde, så det er integreret i deres daglige praksis. Det efterlader tre, der har meget begrænset brug af effektstyring i slutningen af perioden.

Hvis vi skal se lidt mere substantielt på anvendelsen, så ser effektstyring ret anderledes ud i udgangen af 2014, end hvad pædagogerne forventede i starten af 2013. For en del har effektstyring ændret sig over tid fra det oprindelige fokus på skemaer og optællinger, f.eks. af hvor mange børn der koncentrerer sig til en samling (2), til et mere kvalitativt værktøj. Pædagogerne fortæller f.eks. om brug af praksisfortællinger (5) eller observation af pædagoger (2) frem for den registrering af børn, der var den mest almindelige model i udgangspunktet. Enkelte registrerer og tester stadig (11).

#### *Opfattelsen af værktøjets styrke*

Blandt de pædagoger, der ikke længere anvender effektstyring, er der af logiske årsager ikke nogen, der oplever effektstyring som værende et stærkt værktøj. Blandt de resterende er de kun de tre, der har integreret effektstyring i deres daglige praksis, der oplever effektstyring som et stærkt værktøj. Enkelte af dem, der ikke længere bruger effektstyring, men som i 4. runde havde en lokal tilpasning (2, 8), rapporterer også om et stærkt værktøj. Men de er som sagt holdt op med at bruge det i 5. runde, fordi de er begyndt at bruge et andet værktøj i stedet.

Alt i alt er det dog de færreste, der ser effektstyring som et særligt indgribende værktøj.

#### *Opfattelsen af lederens implementering*

Fem ud af de 16 opfatter lederens implementering som hård i T2. Syv oplever en blød implementering. Som i udgangspunktet er evalueringerne af lederne delte. En del synes, lederne har gjort det godt. Hvor fokus i ud-

gangspunktet meget var på lederens evne til at formidle effektstyring til pædagogerne, er fokus her i højere grad på lederens evne til at prioritere effektstyring. En pædagog beskriver: »jamen så sætter hun ekstra personale på f.eks. [...] når man skulle observere« (24, runde 4). En anden beskriver tilsvarende lederens opbakning: »jeg kommer i hvert fald til at sidde og tænke ... »ej, jeg har simpelthen ikke tid til det, altså ...«. Og så sidder der så en lavpraktisk leder »hvad så med på torsdag, der er I tre? Kunne man måske gøre det sådan, så du gik fra der, så kunne de to andre måske klare det den dag?« Og så oplever vi jo lige pludselig, jamen det kan jo måske godt lade sig gøre.« (13, runde 4). Her er tale om hård, men populær implementering.

Det er vigtigt at forstå, at pædagogerne typisk har meget lidt forberedelsestid. De har måske forberedelsestid hver tredje eller fjerde uge i en eller to timer. Det betyder, at den tid, de skal bruge til at foretage registreringer, enten skal være, mens de er »på gulvet«, eller alternativt skal de gå fra børnegruppen. Dertil kommer, at en del af institutionerne også arbejder med effektstyring på en måde, så en særlig børnegruppe skal gå fra med en voksen og lave bestemte aktiviteter. Både i forhold til aktiviteter og dokumentationstid er det værd at holde i mente, at det nemt kan betyde, at f.eks. to resterende voksne tager sig af 18 børn.

Ligesom en del oplever, at deres leder har været med til at sikre, at der var ressourcer til effektstyring, findes en gruppe, som oplever det modsatte. En del oplever, at lederen slet ikke er engageret i effektstyring, og f.eks. aldrig taler om det. Enkelte oplever, at lederen stadig ikke er i stand til at formidle effektstyring (5,12).

Ligesom oplevelsen af værktøjets styrke var stærkt påvirket af den faktiske anvendelse, gør det sig også gældende her. Den hårde implementering hjælper pædagogerne til at hø-

ste fordele af effektstyring, og de pædagoger, der oplever denne form for implementering, er glade for lederens implementering.

#### *Opfattelsen af værktøjet*

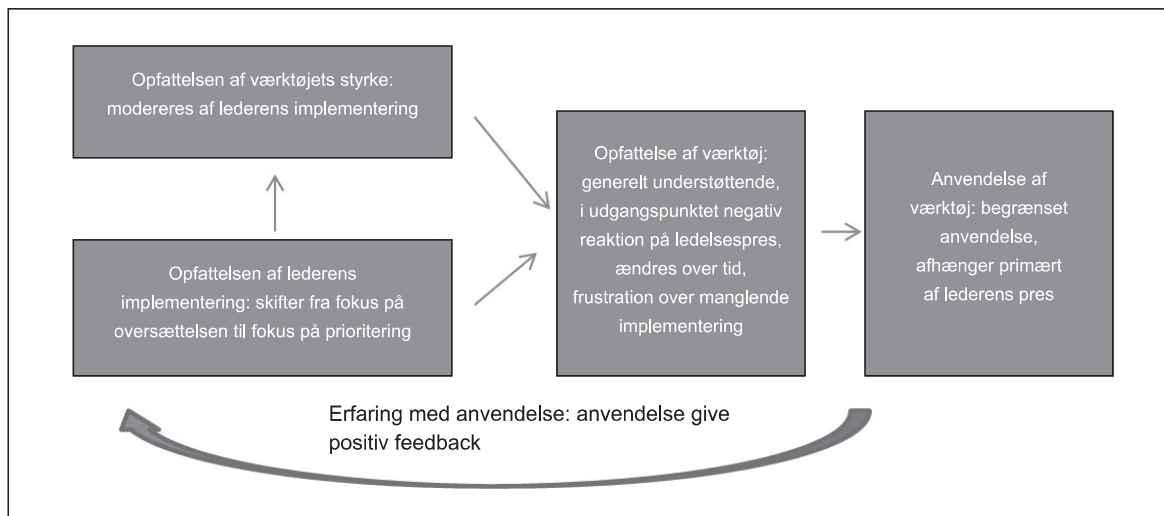
De, der ikke længere anvender effektstyring, er blevet kodet som neutralt indstillede, det er halvdelen af pædagogerne. Blandt de resterende otte opfatter en god del af pædagogerne stadig effektstyring som et værktøj, der understøtter deres pædagogfaglighed, på samme måde som i udgangspunktet. De to pædagoger (10,11), der i udgangspunktet opfattede effektstyring som kontrollerende, primært på grund af lederens lokale implementering, er over tid blevet mere positivt indstillede overfor effektstyring og selvom de stadig har reservationer (særligt 10), er det generelt blevet opmærksomme på de positive effekter af effektstyring.

Som i udgangspunktet er der dog stadig pædagoger, der finder, at effektstyring fjerner fokus fra det centrale: »Fordi det er lige så meget i samværet i dagligdagen, der er vigtigt. Ikke kun at sidde og taste, og nu skal vi også lave aktiviteter. For det er simpelthen ikke så vigtigt, fordi det skal ikke overskygge dagligdagen og samværet med børnene« (2, runde 5). Imidlertid er der kun to pædagoger (2,5), der taler om effektstyring på en måde, så de kodes som kontrollerende. Denne ene, fordi hun oplever at have dårlig samvittighed over ikke at anvende effektstyring i noget særligt omfang (2), den anden, fordi effektstyring for hende fremstår som endnu et forvaltningsmæssigt tiltag, som tager pædagogens tid, og som alligevel bliver erstattet af det næste tiltag i løbet af en forholdsvis kort periode (5).

#### *Lederen er central, når opfattelser formes*

Grundlæggende viser analysen (figur 4), at opfattelsen af et ledelsesværktøj i høj grad formes af lederens implementering. Særligt når vi ser på et værktøj med ret stor lokal autonomi, som effektstyring, bliver lederens

Figur 4: Opsamling på analysen



lokale tilpasning vigtig og former, hvordan værktøjets styrke opfattes.

Derudover viser analysen af opfattelsen af værktøjet forandres over tid. Forandringen er delvist drevet af erfaringer med brugen af værktøjet. Når medarbejderne efter at have været utilfredse med lederens hårde implementeringsstil høster positive erfaringer, ændres deres syn på både lederen og værktøjet. Konsekvensen af dette fund er, mindst, to ting. For det første kan det være væsentligt at se på implementering over tid, når motivationseffekter skal evalueres. For det andet kan modstand i udgangspunktet godt veksles til positive erfaringer over tid. Sagt med andre ord; En upopulær, hård implementeringsstil kan godt munde ud i glade medarbejdere. Her er lederens troværdighed central. Hvis lederen forstår værktøjet og presser på, er der også større sandsynlighed for, at medarbejderne med tiden begejstres.

Endelig illustrerer analysen med al tydelighed, at det er svært at implementere. I denne case er det tydeligt, at hvis den lokale leder ikke opretholder et kontinuerligt pres for, at medarbejderne skal anvende værktøjet, så

holder de op med at gøre det. Analysen ser ikke systematisk på institutionsstørrelse i denne sammenhæng, men andre undersøgelser har vist at et ledelsesspænd på maksimalt 20 ansatte giver bedst mulighed for ledelse (Holm-Petersen et al., 2015). Det er klart, at et stort ledelsesspænd kan gøre det sværere for den enkelte leder at holde presset, for at hver enkelt medarbejder skal arbejde med effektiv styring.

Analysen illustrerer også, at de to faktorer, der diskuteres her naturligt nok i praksis skal suppleres med en række andre faktorer, der påvirker opfattelsen af et ledelsesværktøj. Ledelsesværktøjer kan drukne i andre tiltag eller i den måde, hverdagen er organiseret på. Begge dele forekommer i denne case. Det betyder ikke nødvendigvis, at medarbejderne får et negativt syn på ledelsesværktøjet, men som undersøgelsen også illustrerer, kan det i sig selv være demotiverende, hvis man oplever, at der bliver stillet krav til en, det af praktiske årsager, er svære at håndtere.

Alt i alt peger analysen på den direkte leder som helt central. Både i forhold til vedkommendes investering i ledelsesværktø-

jet, i den måde, vedkommende former værktøjet på, i forhold til vedkommendes kommunikationsevner. Hvis lederen ikke forstår og/eller kan kommunikere et nyt styringsværktøj, bliver det svært for medarbejderne at forstå, hvad værktøjet skal gøre godt for.

### **Det lokale implementeringsrum og lederens betydning**

Artiklen spurgte, hvad der former opfattelsen af et ledelsesværktøj, og hvordan opfattelsen ændrer sig over tid. Undersøgelsen viste, at lederens implementering er afgørende, og at den type ledelse, der efterspørges, ændres over tid, ligesom opfattelsen gør det. På den måde understreger undersøgelsen betydningen af at se på opfattelser som et dynamisk fænomen.

Analysens konklusioner er betinget af, at der er tale om et ledelsesværktøj, der var meget fleksibelt. Det gør det sig gældende for mange af de ledelsesværktøjer, der implementeres i den offentlige sektor. I udgangspunktet gav undersøgelsens design, specifikt den måde deltagerne blev valgt på, en risiko for bias. Bias i udvælgelsen af pædagogerne må imidlertid betragtes som en styrkelse af det fund, at halvdelen af pædagogerne holdt op med at anvende effektstyring. En randomiseret udvælgelse ville formentlig have set et endnu større frafald i forhold til anvendelsen af effektstyring. Endelig bør det nok nævnes, at selvom der i udgangspunktet var tale om et ret stort kvalitativt datamateriale, ender analysen med at se på ret små grupper af pædagoger. Det bør selvfølgelig være et vigtigt forbehold, når generaliseringspotentialet af undersøgelsen overvejes.

Hvad betyder denne undersøgelse så for praksis? Først og fremmest understreger den endnu en gang, at ledelse er vigtig. Dertil kommer at ledere ikke nødvendigvis skal være bange for at presse på, for at implementere nye ledelsesværktøjer. Implementering tager tid, men en negativ indstilling

kan over tid vendes til en positiv indstilling med den rigtig ledelsesmæssige backup og ikke mindst ressourcer. For dem, der designer værktøjerne, mellemlederne implementerer, er det væsentligt at huske, at hvis man giver stor frihed i implementeringen, får man også et meget varierende resultat. I denne case holdt en stor del af de ansatte op med at bruge værktøjet. Der er altså et trade-off mellem »fidelitet« og frihed/muligheden for at skabe lokalt ejerskab, der ikke må ignoreres.

### **Noter**

1. Forfatteren ønsker at takke redaktørerne af temanummeret samt den anonyme reviewer for konstruktive input. Derudover bør der rettes en tak til Frederiksberg Kommune og ikke mindst de mange pædagoger, der har deltaget i undersøgelsen. Uden dem ville studiet ikke have været muligt.
2. Denne og øvrige faktuelle informationer er fremkommet i korrespondance med dagtilbudschefen.
3. De to kolonner til højre var ens for alle dagtilbud i kommunen, de kortsigtede resultater er et eksempel fra en af de institutioner, der indgår i undersøgelsen.
4. Forskellen til de 31 skyldes af et antal pædagoger, der enten kun var med til en gruppe eller kun var med i sidste del af undersøgelsen, ikke er inddraget.

### **Litteratur**

- Andersen, L.B. og T. Pallesen (2008), »Not Just for the Money?« How Financial Incentives Affect the Number of Publications at Danish Research Institutions«, *International Public Management Journal*, 11(1): 28-47
- Andersen, L.B., E. Heinesen og L.H. Pedersen (2014), »How Does Public Service Motivation Among Teachers Affect Student Performance in Schools?«, *JPART*, 24(3): 651-71.
- Bellé, N. (2013), »Experimental evidence on the relationship between public service motivation and job performance«, *Public Administration Review*, 73 (1): 143-53
- Bevan, G. og Hood, C. (2006), »What's Measured is what Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System«, *Public Administration*, 84(3): 517-34.
- de Bruijn, H.( 2002), *Managing Performance in the Public Sector*, London: Routledge.
- Deci, E.L. (1971), « Effects of externally mediated

- rewards on intrinsic motivation», *Journal of Personality and Social Psychology*, 18(1): 105-15
- Frederiksberg Kommune (2011), *Effektstyring i Frederiksberg Kommune – Hvorfor og hvordan?* Frederiksberg: Frederiksberg Kommune.
- Frey, B.S. (1997), *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishers.
- Frey, B.S., og R. Jegen (2001), »Motivation crowding theory«. *Journal of Economic Survey* 15(5): 589-23.
- Gagné, M., and E.L. Deci (2005), »Self-determination theory and work motivation«, *Journal of Organizational Behavior*, 26: 331-62
- Gerrish, E. (2016), »The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis«. *Public Administration Review*, 76(1): 48-66.
- Grøn, C.H. (2015), »Resultater ved fronten – brugen af effektstyring i dagtilbud«. *Politik* 18(1): 45-54.
- Grøn, C.H. (2014), »Effektstyring i felten«, Grøn, C.H., H.F. Hansen og M.B. Kristiansen (red.): *Offentlig styring: forandringer i krisetider*. København: Hans Reitzel, 357-383 .
- Holm-Petersen, C., L.B. Andersen, B. Bjørnholt, M.Høybye-Mortensen, L.L. Bro og V.N. Andersen (2015), *Ledelsesspænd på dagtilbudsområdet. Størrelse, ledelsesstil, faglig kvalitet og trivsel*. KORA rapport.
- Hondeghem, A., og J.L. Perry (2009), »EGPA symposium on public service motivation and performance: Introduction«, *International Review of Administrative Sciences*, 75: 5-9.
- Ingraham, P.W. (1993), »Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance,« *Public Administration Review*, 53(4 ): 348-56.
- Jacobsen, C.B., J. Hvitved og L.B. Andersen (2014), »Command and motivation. How the perception of external interventions relate to intrinsic motivation and public service motivation«, *Public Administration*, 92(4): 790-806
- Kolthoff, E. (2007), *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*, Den Haag: Boom Jurudusche uitgevers.
- Kristiansen, M.B. red. (2014), *Resultatstyring i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Le Grand, J. (2003), *Motivation, Agency and Public Policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford: Oxford University Press.
- Mikkelsen, M.F., C.B. Jacobsen, og L.B. Andersen (2015), »Managing Employee Motivation: Exploring the Connections Between Managers' Enforcement Actions, Employee Perceptions, and Employee Intrinsic Motivation,« *International Public Management Journal*.
- Morgan, D.L. (1996), »Focus groups«, *Annual Review of Sociology*, 22: 129-52.
- Møller, M.Ø., K. Iversen og V.N. Andersen (2016), *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*, KORA rapport.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3. udg., Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, J.L. og A. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Produktivitetskommissionen (2014), *Det handler om velfærd og velstand. Slutrapport*, København: Produktivitetskommissionen.
- Radin, B.A. (2006), *Challenging the Performance Measurement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Washington: Georgetown University Press.
- Røvik, K.A. (2007), *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Sylva, K., E. Melhuish, og P. Sammons (2010), »Effective Pre-School, Primary and Secondary Education 3-14 project (EPPSE3-14). Final report from the Key Stage 3 Phase: Influences on Students' Development from age 11-14«, i Siraj-Blatchford og B. Taggart, *Research Report DFE-RR202*.
- Sætren, H. (2014), »Implementing the third generation research paradigm in policy implementation research: An empirical assessment«, *Public Policy and Administration*, 29(2):84-105.
- Weibel, A. (2010), »Managerial objectives of formal control: high motivation control mechanisms«, S.B. Sitkin, L.B. Cardinal og K.M. Bijnsma-Frankema, red., *Organizational Control*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 434-462.
- Weibel, A., K. Rost, og M. Osterloh (2010), »Pay for Performance in the Public Sector – Benefits and (Hidden) Costs«. *JPART*, 20: 389-412.
- Wright, Patrick M., og Lisa H. Nishii (2007) »Strategic HRM and Organizational Behavior: Integrating Multiple Levels of Analysis«. *CAHRS Working Paper* no. 468, Cornell University, School of Industrial and Labor Relations, Center for Advanced Human Resource Studies.