

Paul D. Bartels og Jørgen Poulsen

## Decentralisering og institutionsledelse - strukturændring eller ledelsesreform ?

Med praktisk baggrund i nogle års faglig-administrativ ledelse af gymnasium og sygehus i et amts-politisk miljø af aktiv decentralisering beskrives effekter af offentlig decentralisering. Der kan konstateres positive konsekvenser for effektivitet og kvalitet af ydelserne. Trods betydelige forskelle i formelt og uformelt grundlag, spilleregler og begrænsninger præges decentraliseringen af fælles forløb, fordele og problemer.

*Decentralisering og rammestyring - en pjece for institutionsledere og medarbejdere* blev udsendt som startskud til forandring af institutionsdrift og ydelsesproduktion til borgerne i Århus Amt. Betegnende for ånden i reformarbejdet drejer det sig om en lille pædagogisk tryksag, der med uformel klarhed brød med tidligere amtslige regulativer.

Det er karakteristisk, at amtets institutioner betragtes under samme synsvinkel: Offentlige servicevirksomheder er på en gang underkastet krav om fornyelse, brugerorientering, målopfyldelse og overholdelse af rammebudget. Der forudsættes også fælles motiveringsfaktor for amtets medarbejdere - maksimalt ansvar for egen arbejdsituation i en atmosfære af kompetent og synlig ledelse. Det afspejles i formuleringen af driftsbetingelserne: "Den enkelte institution får nu en pose penge, som institutionen selv skal anvende for at sikre så god en drift som muligt".

Ideerne har nu været praktiseret i fem år. I det følgende beskriver vi virkningerne i et institutionsledesperspektiv. På trods af postulatet om grundlæggende fælles vilkår for drift af offentlige institutioner, er decentraliseringsprocessen forløbet så forskelligt, at en separat beskrivelse af sygehuse og gymnasier er hensigtsmæssig. Først og fremmest skyldes det meget forskellige udgangspunkter med hensyn til styrings- og regelgrundlag. Det gælder specielt forholdet til statslige myndigheder og den politiske arbejdsgiver i amtet. Varigheden af processen spiller også en rolle - sygehuse har fungeret med budgetansvar i 3-5 år, gymnasierne i 1-2 år. Endelig har sygehuse større muligheder for selvstændige interne prioriteringer end gymnasierne.

### Sygehuse

Styring af undersøgelse, behandling og pleje har traditionelt været decentral. Sundhedsvæsenets ydelser defineres i høj grad af de professionelles autonomi og ansvar snarere end via overordnet fastlagte mål, normer og standarder. I begyndelsen af 1980'erne blev en række strukturelle problemer i forbindelse med denne delvise decentralisering imidlertid manifesteret: For det første miste-

de sygehusvæsenet på dette tidspunkt opbakningen bag den konstante vækstrate i økonomi, mandskab og teknologisk sofistikering. Samtidig sås tegn til folkelig og i øvrigt også faglig tvivl om relevans og kvalitet af de ydelser, man tilbød fra sygehusvæsenet. Endelig blev der administrativt rettet kritik mod produktivitet og effektivitet, mens læger, plejepersonale og patienter kritiserede de snærende økonomiske rammer.

Udviklingen blev især tilskrevet to faktorer: 1) En uoverskuelig central styring og planlægning, der ofte resulterede i politiske og faglige skandaler, for eksempel sygehuse med tomme etager og ubenyttede operationsstuer side om side med senge på gangene og lange ventelister. 2) Den ledelsesmæssige struktur, der specielt i det danske sygehusvæsen havde udviklet sig til en ganske særpræget opdeling af ansvar og kompetencer. Ansvar for varetagelse af behandling og dermed ressourceudløsning påhvilede en relativ stor gruppe næsten ligestillede overlæger, hvis holdninger koordineredes i kollegiale forsamlinger. Derimod blev plejegruppen, den største personalegruppe på sygehusene, administreret i et traditionelt hierarkisk system. Økonomien hørte til gengæld under direktøren.

På denne baggrund pegede en arbejdsgruppe under Indenrigsministeriet på behovet for strukturelle forandringer i sygehusvæsenet. Det gjaldt specielt

- decentralt ansvar for administration af politisk fastlagte økonomiske rammer,
- sammenfald mellem fagligt og budgetmæssigt ansvar og
- involvering af sundhedsfaglige grupper i formel ledelse og administration.

Rigtigheden af disse anbefalinger har i de forløbne år vist sig indlysende. Stort set alle danske amter har nu ændret strukturen i overensstemmelse med betænkningen.

#### *Grundlag og spilleregler for sygehuse i Århus Amt*

Det formelle grundlag for sygehusledelsernes virkemuligheder er beskrevet i delegations- og kompetenceregler vedtaget af amtsrådet. Samtidig med vedtagelsen udsendte man til institutionslederne en pjece "Decentralisering og rammestyring", der sammenfatter de overordnede principper. Herudover er der fastlagt retningslinjer for ledelsesstrukturen. De regulerer samspillet mellem de tre dominerende faggrupper, administratorer, læger og sygeplejersker.

Gennem disse publikationer formuleres et meget enkelt sæt spilleregler for et rammestyret system. Det væsentligste er kravet om budgetoverholdelse som forudsætning for intern dispositionsfrihed. Der er få områder af både den daglige og den mere strategisk prægede sygehusdrift, der ligger uden for ledelsens kompetence og således kræver politisk-forvaltningsmæssig godkendelse. Det drejer sig om forhold, der kan tænkes afgørende for sygehusets evne til at løse givne opgaver, for eksempel nynormering af ledende stillinger, ændring i sengekapacitet, nedlæggelse/oprettelse af servicefunktioner og anskaffelse af visse former for medicinsk teknologi.

Decentral ledelse har imidlertid også respekt for amtets grundlæggende personalepolitik som forudsætning. Institutionsdriften forudsættes at foregå i en atmosfære af medarbejderindflydelse. Der følger heraf en række konkrete begrænsninger i ledelsesmulighederne for eksempel jobgaranti for amtets medarbejdere, ligestillingspolitik og jobrotationspolitik.

Alt i alt føles de formelle rammer ikke snærende. Man har som ledelse vidtgående muligheder for at påvirke institutionens drift ved definition af struktur og arbejdsformer, besættelse af nøglestillinger og sidst - men ikke mindst - interne prioriteringer af budgettet. Samtidig har der løbende været politisk og forvaltningsmæssig opbakning til fortsat decentralisering. Det gælder etablering af budgetansvarlige afdelingsledelser, der er fulgt op med en tilpasning af amtets administrative organisation. Det er imidlertid væsentligt, at den praktiske administration af reglerne sker under forudsætning af *delegation af kompetence og ansvar fra det politiske system til lederne*. Delegationen kan ved en politisk beslutning trækkes tilbage igen. Sygehusledelsen skal med andre ord ikke alene overholde de formelle spilleregler. Den må også være opmærksom på de aktuelle politiske prioriteringer.

Sygehusledelsens spillerum er ofte stærkt påvirket af den kultur, der har eksisteret omkring styring af et sygehus, hvor autorisationsregler og kutymer - specielt i forbindelse med det sundhedsfaglige personale - har betydning sammen med faglige organisationer og organiseret faglighed. I det følgende gives en række konkrete eksempler på, hvordan de officielle og uofficielle spilleregler udmøntes i praktisk sygehusdrift.

#### *Institutionen: Randers Centralsygehus*

Randers Centralsygehus er et middelstort sygehus. Sygehuset leverer almindelige hospitalsydelser (80-90 pct. af totalbehovet) til 125.000 indbyggere. Det giver en årsproduktion på 19.000, oftest akutte indlæggelser og 70.000 ambulante konsultationer. Randers Centralsygehus er et af amtets otte sygehuse, hvoraf fire er centralsygehuse, der dækker noget over halvdelen af amtets befolkning, og fire universitetssygehuse, der udover Århus by dækker lands- og landsdelsfunktioner.

Sygehuset har en normering svarende til 1.300 fuldtidsstillinger. Dets budget lægger beslag på 10-15 pct. af amtets sygehusudgifter. Organisationens kompleksitet understreges af sygehusets næsten 20 lægelige specialer. Medarbejderne tilhører over 30 forskellige kategorier, der har hver sin overenskomst. Ud over behandlings- og plejefunktionerne findes på sygehuset håndværksafdeling, transportafdeling og produktionsvirksomhed så som storkøkkenet.

Decentralisering af økonomisk ansvar og ledelsesmæssig kompetence har eksisteret på Randers Centralsygehus i fem år. Sygehuset blev i 1990 udstyret med et rammebudget og en 3-delt ledelse efter dansk model, dvs. økonom, læge og sygeplejerske. Siden har bestræbelsen været at bringe overensstemmelse mellem det fagligt-ledelsesmæssige og det økonomiske ansvar ved fortsat decentralisering. Således har afdelingerne nu egne rammebudgetter. Der er fastsat spilleregler for budgetanvendelsen og koordinationen af driften. Effek-

terne af den decentrale ledelse på en offentlig servicevirksomhed må derfor ses i et dobbelt perspektiv: Eksternt i forbindelse med relationerne til den amtslige direktion og forvaltning og de øvrige sygehuse i amtet, internt i relation til sygehusets afdelinger.

### *Realiteternes verden*

Selv om et vigtigt element i decentraliseringen har været ønsket om forenkling og målstyring, har overholdelse af faste regler ingenlunde mistet betydningen. Reglerne har imidlertid nu karakter af spilleregler snarere end politisk fastlagte regulativer. Derfor er det i visse situationer fristende for eksempel en sygehusledelse at bryde regelsættet overfor afdelingsledelserne under henvisning til overordnet ansvar og kompetence. Det gælder specielt reglerne på budgetområdet. Men et af incitamenterne til effektivisering ligger i, at rationaliseringsgevinster beholdes af budgetenheden, det være sig afdelingen eller sygehuset. Det kan ske gennem løbende omrokeringer mellem for eksempel konti for løn, uddannelse og teknologianskaffelse eller gennem overførsel af opsparing fra et budgetår til et andet. Tilsvarende udløser underskud en række sanktioner. De spænder fra automatisk overførsel af underskudet til næste budgetår til ledelsens intervention i afdelingens interne forhold. Det kan kulminere i en udskiftning af afdelingens ledelse.

Nu er hverken sygehus- eller afdelingsbudgetter opstået ved naturlovenes mellemkomst. Udgangspunktet er et estimat af det tidligere forbrug krydret med korrektioner på grundlag af målbare parametre. I Århus Amt drejer det sig om optageområdets befolkningssammensætning. Det giver et fristende spillerum for fortolkninger. En budgetansvarlig ledelse kan bekvemt legitimere et overforbrug gennem en diskussion af budgetteringsgrundlaget. Men en diskussion af grundlaget kan også være et behageligt valg for den overordnede ledelse. Man kan objektivisere og måske dermed undgå ubehagelige ledelsesmæssige konfrontationer i organisationen. Resultatet er en tilbagevenden til den klassiske dialog i sygehusvæsenet: Afdelingsledelserne og sygehusledelsen bruger i fuld harmoni med samtlige medarbejdere for det første kraften på at demonstrere de elendige økonomiske vilkår. For det andet satser de på konstant overforbrug for objektivt at underbygge denne argumentation.

Spillerummet for den decentrale ledelse er altså umiddelbart snævrere end efter de formelle regler. Samtidig fordrer driftsansvaret, at der løbende skal foretages en rigtig fordeling af ressourcerne. Der er her kun få holdbare strategier. For det første ændringer baseret på en rationel faglig analyse, dvs. redistribution på grundlag af ændringer i produktions- og aktivitetsmønstre, ikke på grundlag af forbrugsmønstre. Problemet er de utilstrækkelige aktivitetsdata. Det gælder også internt. Det kompliceres yderligere, når kvaliteten trækkes ind i vurderingen. Der er uden tvivl her en væsentlig udviklingsopgave for de fagfolk, der indgår i de decentrale ledelser.

Med baggrund heri må man i forbindelse med den interne prioritering i givne områder ofte ty til den klassiske grønthøstermodel, hvor samtlige enheder beskæres med en vis procent årlig, således at der på institutionen konstant

eksisterer ledige midler til omstilling. Her kan så den rationelle fordelingsmodel anvendes prospektivt.

Direkte politisk indgreb i sygehusets drift er yderst sjældne. Men et system, der bygger på delegation af politisk kompetence, kræver loyalitet overfor de herskende politiske intentioner - også selv om de måske ikke er eksplicit formulerede. Der er kun få tilfælde, hvor denne loyalitet kan give anledning til restriktioner og konflikter i ledelsesopgaven. Det drejer sig for eksempel om forholdet mellem antal ansatte højt uddannede (læger og sygeplejersker) og den øvrige stab. Nok så væsentligt synes politikerne i stigende grad at gå aktivt ind i patientsager. Det gælder både i enkeltsager og for større patientgrupper.

#### *Organisationsstyre eller medarbejderindflydelse*

Ledelse af sygehusvæsenet har traditionelt været under stærk indflydelse af organisationer og faglige grupperinger. Det skyldes opgavens specielle karakter, hvor der leveres service med udgangspunkt i selvstændig beslutningstagen på højt specialiseret fagligt niveau. Vurdering af disse ydelsers kvalitet og relevans kræver faglig indsigt, der ofte kun besiddes af de fagkyndige medarbejdere selv. Den faglige rådgivning spiller derfor en stor rolle for ledelsesfunktionen, uanset om den udøves i et traditionelt forvaltningshierarki eller decentralt. Samtidig er holdninger og motivation hos medarbejderne afgørende for andre aspekter af ydelsens kvalitet. Men organisationer og faglige sammenslutninger har herudover med stor dygtighed varetaget deres egne interesser.

Interessevaretagelsen kommer åbent til udtryk i forbindelse med overenskomster og aftaler. Der er som nævnt mere end 30 på et typisk sygehus. Det er en hævdvunden opfattelse, at det i høj grad begrænser ledelsens effektivitet. Selvfølgelig kræves der en vis teknisk indsigt for at kunne administrere under et sådant system. Lighederne mellem overenskomsterne på de punkter, der er væsentlige for sygehusdriften, for eksempel omkring beredskabs- og vagtforpligtelser, er imidlertid så store, at forholdet mister betydning.

Det er mere væsentligt med de kutymer og kulturer, der ligger i organisationsregi. Drejer det sig om LO-området, har det via den nære tilknytning til det politiske en ekstra indflydelse på styringen af sygehusene udover den formaliserede forhandlingsret, der ligger i organisationen. Man vil som ledelse stå sig ved, at væsentlige omlægninger af driften indenfor disse organisationers område baseres på konsensus. Det skal imidlertid understreges, at de områder, der her er tale om, er klart definerede medarbejderinteresser. Det drejer sig om antallet af ansatte, arbejdstider, arbejdsmiljø og efteruddannelse.

Forholdene er noget anderledes, når det gælder de specielle sundhedsfaglige grupperinger. For læge- og sygeplejerskegruppen er der flydende grænser mellem faglig rådgivning, faglig interessevaretagelse og egentlig overenskomstfortolkning. Et af de steder, hvor interaktion mellem formel ledelse og denne korporative interesse har manifesteret sig stærkest, har været i forbindelse med opdeling af sygehusene i afdelingsledelser. Det har været generelt, at afvigelsen fra helt traditionel sygehusopdeling har krævet vanskelige formelle og uformelle forhandlinger med organisationer og de lokale grupperinger indenfor begge

områder. Trods sygehusledelsernes vidtgående formelle beføjelser viser erfaringen, at de lægelige og sygeplejefaglige organisationer effektivt i konfliktsammenhænge kan spænde ben for driftsmæssige omlægninger.

### *Effekter?*

Effekten af ledelsesreformen på sygehuset skal vurderes i lyset af, at der i princippet er tale om en ren stukturreform. Medarbejderstaben er uændret, opgaven, der skal løses, har i princippet ikke undergået nogen forandringer. Samtidig har decentral ledelse på sygehusene eksisteret så kort, at det er vanskeligt at adskille de egentlige decentraliseringseffekter fra det, der vil ske i enhver organisation ved enhver form for abrupt forskydning i magtbalancen i ledergruppen. Endelig er det kun skønsmæssigt muligt at skaffe sig overblik over aktivitets- og produktivitsudviklingen. Der tegner sig dog en række fælles mønstre.

Ser man internt på medarbejdernes forhold i organisationen, har gennemførelse af den intenderede personalepolitik og oprettelsen af samarbejdsudvalg i tilslutning til etablering af afdelingsledelser givet bredere adgang til at påvirke styringen og ledelsen. Denne adgang værdsættes og udnyttes.

Decentraliseringen har imidlertid paradoksalt nok medført, at systemets styringsmuligheder overfor de stærke faglige grupper er øget i væsentlig grad. Før i tiden foregik den reelle ledelse af sygehusene nemlig på to plan: Det administrative og det lægefaglige. Hvis man fra lægefagligt hold accepterede de regler og restriktioner af bureaukratisk karakter, som administration og forvaltning udstak, var der samtidig fred til selvstændigt at udvikle metoder og driftsformer i et eksklusivt fællesskab. Denne fred er tabt, blandt andet fordi barrieren mellem det faglige og det ledelsesmæssige er brudt ved inddragelse af fagpersoner i ledelsessystemet. Der er ingen tvivl om, at dette har givet anledning til store frustrationer og en betydelig modstand mod de decentrale ledelser i overlægegruppen. Disse frustrationer har givet sig udslag i en stigende hyppighed af personsager og en tendens til polarisering mellem gruppen af cheflæger, administrerende overlæger og den øvrige overlægegruppe. I betragtning af den betydning speciallægegruppens holdninger og motiveringer har i forhold til både faglig udvikling og effektivitet af daglig drift, er der ingen tvivl om, at håndtering af dette paradoks er en af de væsentligste fremtidige ledelsesopgaver.

Baggrunden for indførelse af decentral ledelse var et ønske om større produktivitet og effektivitet. Der foreligger ikke her nogen teknisk overbevisende forsøg på kontrol og evaluering af dette, så den følgende vurdering sker på baggrund af observationer. Det kan konstateres, at større/mindre ændringer af faglig driftsmæssig karakter, som for eksempel udvidelse af antallet af planlagte operationer, nu forløber nemmere og mere koordineret takket være det fælles faglige og økonomiske ansvar i sygehus- og afdelingsledelser. Den bedre koordinering i forening med de motivationsfaktorer, der ligger i de nye budgetspilleregler, har også bevirket udnyttelse af skjulte overskud ved en stigende grad af egen finansiering af kvalitetsforbedrende teknologi, bygningsmæssige



faciliteter og personaleefteruddannelse, først og fremmest via midler fra løn-, medicin- og utensilibudget. Størrelsesordenen i forhold til totalbudgettet synes umiddelbart begrænset. Det virkelig interessante ville være, hvis et større antal patienter kunne påvises at være behandlet med samme kvalitetsniveau som hidtil, men her er datagrundlaget og i øvrigt også begrebsapparatet åbenbart utilstrækkeligt.

Kvalitative forhold ved ydelserne er som anført endnu vanskeligere at vurdere. Den decentrale ledelsesstruktur har imidlertid et stort potentiale for at retningsbestemme den faglige udvikling. De seneste fem år har været præget af en bevægelse, hvor også sygehusene ses som en servicesektor, der i modsætning til tidligere, hvor det drejede sig om at dække fagligt og objektivt fastlagte behov, samtidig bør imødekomme brugerens ønsker.

Der er meget, der tyder på, at denne nyorientering slår lettere igennem i forbindelse med de decentrale ledelser og budgetter. Det gælder særligt på områder, hvor konkurrence omkring status og budgetmidler indgår som spilleregel i økonomistyringen. Her skal det noteres, at man i Århus amt har valgt at lægge indtægter og udgifter i forbindelse med ændring til frit sygehusvalg over amtsgrænserne ind i de enkelte sygehusenheders budget. Nyorienteringen har i første række været rettet imod samarbejdsforholdet mellem almen praksis og sygehusene, hvor der køres aktiv informationspolitik og muligheder for medindflydelse på sygehusets drift, blandt andet med det mål at fastholde eller øge institutionens "kundegrundlag". Det skal understreges, at denne udvikling primært er begrundet i rationelle faglige argumenter, idet der er mange indikationer på, at de mest effektive og mest optimalt fungerende sundhedsvæsen bygger på arbejdsdeling og kommunikation mellem primær- og sygehussektor. Den decentrale struktur med indbygget konkurrencemoment virker her som accelerator af en fornuftig proces.

Kvaliteten af sygehusydelsen, hvad enten den måles med patienternes øjne eller ud fra mere objektive kriterier, synes indtil nu ikke at have undergået de store forandringer. Det turde imidlertid være åbenlyst, at en struktur, hvor det bærende princip er metodefrihed under ansvar og betydelig ledelseskompetence, i sig selv næppe kan undgå at synliggøre de faglige kvalitetsforskelle, der i øvrigt altid har eksisteret mellem sygehusene. Det er bemærkelsesværdigt, at man både fra politisk og myndighedshold i forbindelse med vurdering af sygehusvirksomhed fastholder, at et af de grundlæggende principper for dansk sundhedsvæsen skal være ensartet kvalitet af undersøgelse og behandling. Den fundamentale modsætning, der ligger i den effektivitetsbegrundede decentraliseringstanke, og det fagligt politisk begrundede krav om ensartet kvalitet er i øjeblikket vanskeligt at se en løsning på. Der er imidlertid klare tegn på, at pendulet er ved at svinge, idet man både fra traditionelt fagpolitisk hold (de lægelige og sygeplejefaglige organisationer), myndighedshold (Sundhedsstyrelsen) og også politisk hold (jf. sundhedsministerens direktiver omkring for eksempel hjerteoperationer) fastlægger kvalitetsnormer. Det ville der ikke være noget galt i, hvis normerne havde karakter af monitorerbare resultatmål, for eksempel operationskomplikationer, idet sådanne faglige mål jo ikke adskiller

sig fra tilsvarende budget- eller servicemæssige mål. Der er imidlertid hyppigt tale om proces- og strukturorienterede mål gående på detaljerede metodespecifikationer i forbindelse med teknologi eller mandskabsmæssige dimensioneringer, opgavefordeling mellem sygehuse af forskellig størrelse, meget håndfaste ventetidsgarantier osv., osv. Disse anbefalinger er isoleret set som regel velbegrundede og helt i tråd med brugerkrav om kvalitetsstyret produktion. Man skal blot mærke sig, at forskellen på traditionel regelstyring og kvalitetsstyring i hvert fald på institutionsledelsesniveau synes hårfin.

### **Gymnasieskolen**

Historisk stammer gymnasieskoleformen fra latinskolens universitetsforberedelse. Dens nuværende fagrække og organisationsform er i det store og hele etableret i begyndelsen af århundredet, og senere reformer har især ændret på valgmuligheder og fagindhold. Bag denne facade af uforanderlighed er de indre ændringer enorme. Metodefrihed, pædagogisk fornyelse og demokratisering har gjort det muligt for skoleformen at varetage en langt mere sammensat samfundsfunction, end den gjorde for 20, 40 eller 60 år siden.

Den største organisatoriske ændring har været tilføjelsen af paralleluddannelsen, Højere Forberedelseseksamen i 1968. Den giver ligesom studentereksamen adgang til praktisk talt alle videregående uddannelser. Den er toårig mod gymnasiets tre år, og det faglige niveau svarer i en række fællesfag til gymnasiet og i valgfagene typisk til gymnasiets B-niveauer, så HF-eksamen skal i en del tilfælde følges op med suppleringskurser. HF-uddannelsens styrke har været evnen til at rekruttere fra sociale miljøer, hvor man sjældent ville overveje at søge gymnasiet.

HF som ungdomsuddannelse er typisk knyttet til gymnasieskolen, medens voksenuddannelsesdelen normalt varetages i selvstændige voksenuddannelsescentre. Her er Danmark en undtagelse. I de fleste andre lande er også voksenuddannelsen knyttet til ungdomsuddannelsesinstitutioner, som det her i landet kendes på handelsskoler og tekniske skoler.

Indtil 1970'erne var der både statslige, kommunale og private gymnasier. Med de moderne amters dannelse blev kommunale gymnasier overtaget af amterne, og senere blev også statsskolerne overført. Danmark har nu et amtsligt gymnasievæsen suppleret af et antal private skoler - helt i overensstemmelse med den danske friskoletradition. Da statsskolerne blev overført, fastholdt man det fulde pædagogiske tilsyn i ministeriet. Dermed er gymnasierne i den ret særegne situation, at de skal referere direkte til to forskellige myndigheder.

### *Den senere udvikling*

Omkring 1960 var den andel af en ungdomsårgang, der søgte gymnasiet, endnu ikke over 10 pct. I dag søges gymnasiet og HF af 45 pct., og tendensen er, at frekvensen fortsat vokser. Fra at være ret entydigt knyttet til efterfølgende uddannelser på universitetsniveau samt nogle få mellemuddannelser er der nu tale om brede ungdomsuddannelser, som for mange er en naturlig fortsættelse af folkeskoleforløbet, uden at eleven på forhånd har bestemte ideer om, hvad



eksamen siden skal føre til. Sammen med erhvervsskolernes studieforberedende retninger udgør den samlede frekvens i dag over 60 pct. Det er altså blevet normalt at tage en boglig ungdomsuddannelse.

Det siger sig selv, at de indre ændringer må have været meget store i den formelt set ret uforandrede struktur i gymnasieskolen. Herunder har ikke mindst lærernes vilje og evne til nytænkning uformelt reformeret skoledriften.

#### *Gymnasieskolens placering i den offentlige sektor*

Skolernes placering som amtsskoler betyder, at amterne står for opbygningen af regionernes skolestruktur. Der kan oprettes nye, og der kan nedlægges eksisterende skoler. Amterne har ansvaret for den samlede økonomi, herunder bygningsstandard, undervisningsmidler og administration, ligesom de har personaleansvaret.

Den pædagogiske styring varetages af staten. Uddannelsens opbygning med fag og disses timetal, eksamen samt antallet af undervisningstimer som et angivet minimum er lovbestemt. Fagenes indhold og eksamenskrav er ret nøje beskrevet i bekendtgørelser og vejledninger, og pensumkontrol og beskikket censur ved eksamen sikrer en høj grad af regelefterlevelse. Parallelt hermed står en stærk tradition for metodefrihed for den enkelte lærer og et fagligt kontaktnet, der omfatter ministeriets fagkonsulenter, faglige foreninger og et fagligt efteruddannelsessystem, og som både giver lærerne indflydelse på fagets forhold og udvikler en fælles forståelse.

Traditionelt, det vil sige i statsskoletiden, har gymnasiet været styret med en absolut minimal administrativ indsats i form af et lille direktorat i ministeriet med meget direkte kontakt til rektorerne og en løbende faglig og fagdidaktisk udvikling i stor forståelse mellem fagkonsulenter og fagenes udøvere. Dertil kom nogle overskuelige skoleadministrationer, rektor, 1-2 inspektorer og et par sekretærer - alle på deltid, som planlagde skoleåret, styrede meddelelsessystemet, organiserede indberetningerne, afviklede eksamen, tog stilling til alt forefaldende på både elev- og lærerside og brugte lærerrådsmoderne til at udforme skolens udvikling.

Bag den minimale administrative indsats har naturligvis ligget en meget omfattende fælles forståelse af gymnasieskolens kultur. Først nu, i 1994, er man parat til at bryde med den forestilling, at skoler driver sig selv. Man drøfter team-ledelse og mellemliderstillinger, og der er aftalt en stor vækst i det ledelsesmæssige timetal.

Det hænger sammen med, at der er opstået en vis tvivl om, hvorvidt summen af fagene af sig selv går op i en højere og sammenhængende enhed, og det hænger helt givet også sammen med en række ændringer gennem de seneste 20 år.

Den decentraliseringstankegang, der lå i kommunalreformen, og som efterhånden førte til amternes overtagelse af statsskolerne, betød ikke i sig selv et afgørende brud med den administrative fortid. Også i mange amter var skoleadministrationen af meget behersket størrelse, og kontakten var ofte direkte og uformel. For skolerne var amtsliggørelsen de første mange år dels et spørgsmål

om bevillingsniveau og kontakt til beslutningstagere - og her kunne man godt finde fordele - og dels om forvaltningsstil i en ny tid med to myndigheder - nogle steder fordragelig, andre steder mere aggressiv. Det kunne være konfliktfyldt, når en selvbevidst og bureaukratisk amtsforvaltningstankegang stødte sammen med en stærk og måske til tider noget selvtilstrækkelig skoletradition.

Men med moderniserings- og decentraliseringspolitikken, med uddannelsesreformer, med friere valgmuligheder for eleverne, med voksende kompleksitet i lærernes løn- og arbejdstidsaftaler og med væksten i gymnasie- og HF-søgningen må man betale prisen i form af en udvidet institutionsadministration og uddelegering af ledelsesopgaver.

#### *En typisk gymnasieskole*

Der er 145 gymnasieskoler i Danmark. 65 af dem har både gymnasium og HF. Ganske enkelte har alene en HF-afdeling, og nogle få steder har man etableret centre med både toårig HF- og enkeltfagsuddannelse for voksne.

De fleste skoler har mellem 400 og 600 elever og dermed 45-65 lærere. Budgettet er i størrelsesordenen 18-27 mio. kr. Heraf er 80 pct. lærerløn. Resten går til løn til teknisk-administrativt personale, undervisningsmidler, bygningsdrift og administration. Det teknisk-administrative personale omfatter typisk to-tre sekretærer, to pedeller og en rengøringsgruppe.

Der er som overalt på arbejdsmarkedet et samarbejdsudvalg. Det bruges til at konfirmere enighed om visse husregler, men i det daglige er lærernes pædagogiske råd, elevrådet, fællesudvalget (lærere, elever og eventuelt en TAP-repræsentant) og regelmæssige møder med pedeller, rengøringsgruppe og administration mere synlige tegn på medbestemmelse i en meget flad struktur.

De sidste tre år har skolerne haft en bestyrelse med repræsentation af forældre, elever, amtsråd, byråd og ansatte. I de fleste tilfælde har bestyrelsen kunnet supplere sig med repræsentanter fra erhvervs- og kulturliv. Bestyrelsens formelle beføjelser har været ret få. Fastlæggelse af budgettet inden for den amtskommunale ramme og skolens fagtilbud er de vigtigste områder. Allervigtigst er nok bestyrelsen som en udbygning af skolernes kontaktnet i lokalsamfundet, og dens rolle kan tænkes at blive helt afgørende, hvis skolen behøver støtte i en kritisk situation. Hvis indtægtsdækket virksomhed indgår i skolens aktiviteter, vil bestyrelsens budgetansvar være central. Her er udsigterne i øjeblikket ret begrænsede med de selvstændige og veludbyggede voksenuddannelsescentre, der allerede er på markedet for almene fag - et område, hvor gymnasierne ellers kunne gøre sig gældende.

Eleverne ses i stadigt stigende grad som en kundesgruppe, der i en situation med forholdsvis frit skolevalg kan beslutte at søge optagelse andetsteds. Skolerne kan som følge af den stramme statslige indholdsstyring ikke være voldsomt meget forskellige, men der er efterhånden på enhver gymnasieskole meget stor opmærksomhed på skolens ry i omegnen.

Ryet hænger sammen med såvel undervisningskvaliteten, omgangstonen, serviceniveauet som alle de ekstracurriculære aktiviteter. Det er helt nødvendigt, at der gribes ind over for en undervisning, som ikke lever op til elevers og

forældres minimumskrav, og ingen skoler kan undlade at interessere sig for og udvikle muligheder for kreative og andre aktiviteter uden for den egentlige undervisning. Overenskomstmæssigt er der afsat ca. 10 pct. af lærerlønnen hertil.

Bag eleverne står den afleverende folke- eller private skole og forældrene. Ethvert gymnasium lægger vægt på at være på talefod med begge disse afleverende parter, som ikke nødvendigvis bestemmer over, men nok påvirker den 16-årige. Der er ingen tvivl om, at det er en styrke både at kunne sørge for en glidende overgang fra den meget omfattende forældredeltagelse i folkeskolen og også at kunne bidrage kraftigt til elevens voksende selvforvaltning frem til 18-års alderen.

Ethvert gymnasium ønsker i dag at være synligt i lokalsamfundet. Presse-omtale, udlån af lokaler og deltagelse i kulturliv og arrangementer er typiske udtryk herfor.

Bag denne opmærksomhed over for omgivelserne ligger naturligvis overlevelsesinteressen. Hvis amtet skulle finde det ønskeligt at ændre skolestrukturen i en tid med faldende årgangsstørrelser, skulle en eventuel indskrænkning nødigt ramme "min skole" på grund af halvdårlig omtale og faldende søgning.

### *Gymnasielærerne*

Den talmæssigt helt dominerende personalegruppe er lærerne. Også funktionsmæssigt er deres placering mere central end de tekniske og administrative hjælpefunktioner. Lærerne varetager undervisningen, retter opgaver og bedømmer eleverne, og en skoles samlede opgavevaretagelse og udvikling er helt afhængig af lærernes kontakt med eleverne og af deres engagement og vedholdenhed, når ideerne skal blive til virkelighed.

Den typiske ansatte, læreren, er på mange måder vanskeligt sammenlignelig med den typiske ansatte i de fleste andre private og offentlige virksomheder. Undervisningen er en lang fortløbende proces, hvor nogle af resultaterne nok kan måles i form af eksamenspræstationer, men hvor det samlede udbytte i form af personlig udvikling og indsigt langt fra altid umiddelbart er direkte synligt, og i nogle tilfælde først bliver det længe efter eksamen. Lærerindsatsen i det langvarige og komplicerede samspil af forskelligartede forudsætninger, personligheder og interesser kræver både følsomhed og selvtillid, og den korrelerer ikke altid med eksamensresultaterne.

Man kunne sige, at læreren er en typisk mellemleder i forhold til den menige "medarbejder", eleven. Uden lærerens evne og vilje til at være forstående opdrager, indpisker og kontrollant, ville systemet bryde sammen. Ikke mindst i den kontrollantrolle, som bedømmerfunktionen er, er læreren tillagt stor selvstændig kompetence. Nok kan og skal rektor føre tilsyn med den pædagogiske praksis, men en karaktergivning kan kun ministeriet blande sig i, ligesom censur altid er beskikket af ministeriet.

Også metodefriheden og dermed et stort individuelt ansvar for, at pensumkravene er opfyldt på kvalificeret vis, bidrager til at udvikle en selvstændighedskultur inden for en faglig referenceramme. Her kan den faglige forening

og ministeriets fagkonsulent være loyalitetspoler, lige så vel som skolen eller rektor kan være det.

Lærerstanden kan dermed betragtes som et professionelt bureaukrati i modsætning til en gruppe, der primært styres af en lønmodtagerholdning. Standen er ikke alene et bureaukrati med kontrolelementer som dominerende træk. Den er professionel, fordi kontrollen forlængst er internaliseret i personen, blandt andet som resultat af egen uddannelsesmæssig socialisering. Dens holdning er, at det er et samfundsgode, at også andre får faglig indsigt og forståelse, at de får generelle og brugbare færdigheder, og at de bliver til hele mennesker, som kan betros et ansvar. Som andre professionelle ønsker man sig stor frihed til at vurdere elevens (klientens) behov og på dette grundlag yde en optimal service.

Til "mellemledere" eller "professionelle bureaukrater" kan der uden større vanskeligheder uddelegeres arbejdsopgaver og beslutningskompetence. Ja, den samlede indsats i systemet bliver med stor sandsynlighed størst, når det også gøres i praksis. Det er altså af afgørende vigtighed, at man, når der justeres eller reformeres, gør sig klart, hvad man kan risikere at miste, hvis den allerede eksisterende og fungerende læreransvarlighed med følgende indsatsvillighed anfægtes.

Hermed er ikke sagt, at systemet fungerer problemfrit. Den faglige forståelsesramme kan let kollidere med den nødvendige skoleloyalitet og det nødvendige medansvar for den samlede uddannelseshelhed. Det traditionelle elitistiske uddannelsessyn kolliderer med sikkerhed med en masseuddannelseshensigt. Der er masser af koordineringsproblemer, og der er midt i en ny uddannelseseksplosion også tale om en ufuldstændig pædagogisk kompetence hos faglærere, der hidtil især har klaret opgaverne via en omfattende fagdidaktisk fornyelse. Men den ret synlige myndighedsmistænksomhed med udgangspunkt i mangel på kontrol med arbejdskraftens tidsforbrug og med antagelsen af, at lærere nok primært varetager egne interesser, er næppe den mest frugtbare moderniserings-angrebsvinkel.

#### *Moderniseringspolitikken i den offentlige sektor*

Med nøgleord som omstilling, effektivitet og produktivitet har man på både statsligt og kommunalt niveau gennem de seneste 10-12 år overvejet, hvordan man blandt andet ved at tilnærme institutionsdrift til markedslignende vilkår kunne skabe større ansvarlighed og brugerorientering i den offentlige sektor.

I gymnasiesektoren har både den statslige myndighed med dels lovgivning og dels regelsanering og den amtslige myndighed med mål og rammestyring spillet ud.

Den statslige myndighed har på den ene side generelt opfordret til, at myndigheder primært foretager målstyring og inden for en ramme giver institutionerne stor frihed til at udføre opgaven, og på den anden side fastsat ganske detaljerede mål og meget høje minimumskrav.

Det skal noteres, at en vis regelsanering har fundet sted. En række enkeltstående anvisninger er forsvundet, mens andre er inkorporeret i bekendtgørel-

ser og vejledninger, og visse afgørelser vedrørende eksamensvilkår, dispensationer og klager er lagt ud til rektor.

De største ændringer er indførelse af frit skolevalg inden for den amtsligt fastsatte institutionskapacitet og angivelse af et minimalt lærertimeforbrug, som er fastsat på et sådant niveau, at ingen amter har ønsket at fastsætte et maksimalt forbrug højere end det minimale. Dermed er der som ovenfor omtalt markeret et ønske om at skoler konkurrerer, og der er reelt indført en taxameter-styring, som sikrer, at lærertallet altid svarer til elev- og klassetal. Der bliver med andre ord ingen forsinkede fyringer i gymnasieskolen.

Det skal også nævnes, at Undervisningsministeriet har igangsat et kvalitetsudviklingsprojekt, der er med til at øge skolernes opmærksomhed over for nødvendigheden af løbende vurdering af aktiviteten og af behovet for skoleudvikling.

Men ellers er det karakteristisk for de gennemførte reformer af både gymnasie- og HF-uddannelserne, at de ikke overlader institutionerne nogen lokal fastsættelse af standarder og normer inden for de helt centrale undervisnings- og eksamensfelter. Med angivelsen af fagene og deres timetal pr. uge, en præcisering og i de fleste tilfælde også en forøgelse af pensum og opgaveantal samt en fastholdelse af den centrale eksamensstyring har man i stedet valgt at lægge hovedvægten på, at en eksamen skal være ens, uanset hvor i landet den er taget. Det betyder, at amternes sparelyster blokeres af det statsligt fastsatte minimum, men det betyder også, at der kun er meget små muligheder for lokal disponering over de 80 pct. af budgettet, som er lærerløn.

*Den amtslige myndighed* har helt givet været frustreret over de stærke lov-mæssige bindinger i gymnasiesektoren. Hertil hører også, at alle "egnede" ansøgere skal have en uddannelsesplads. Disse bindinger har i den mest fir-kantede tolkning lignet en stærk beskyttelse af nogle forholdsvis privilegerede ansatte og brugere/borgere i situationer, hvor det har været nødvendigt for amterne at omlægge og indskrænke aktiviteter for at få budgetterne til at hæn-ge sammen.

Der har været flere hensigter bag decentraliseringspolitikken i amterne. Een har været et ønske om større økonomisering som følge af, at beslutninger lægges ud i institutioner, og at gevinster kan anvendes til selvvalgte formål. En anden kan godt have været lysten til at overlade besparelsesbeslutninger til institutionerne inden for en nedskåret økonomisk ramme, også i lyset af at nye aktiviteter må finansieres via omprioriteringer uden udgifts- og dermed skatteforøgelser. En tredje har sandsynligvis været en tro på, at medarbejdere i direkte kontakt med borgerne er effektive og forstandige beslutningstagere. En fjerde har helt sikkert været et behov for at ændre på den kommunale sektori-sering, der efterhånden havde skabt en meget tæt kontakt mellem de specialiserede politiske udvalg og dermed det bevilgende niveau, forvaltningerne og institutionerne.

Amterne har ikke gjort det på nøjagtigt samme måde, og de har heller ikke decentraliseret i præcis samme omfang; men der er over alt ændret i retning af økonomisk rammestyring med omfattende selvforvaltning på institutions-

niveauet - også på personaleområdet. På gymnasierne er det som nævnt ikke de store flytninger af midler, der kan foretages på lærerlønområdet, men lidt kan der da findes via en effektiv planlægning, og sammen med den frie dispositionsret over de resterende 20 pct. af budgettet har det afgjort medført en interesse i økonomisering og en øget lokal kreativitet i forvaltningen. Tendensen styrkes af det frie skolevalgs konkurrencepust.

Der er helt sikkert opstået nye spilleregler, når æraen, hvor succes var evne til at ansøge og få bevilget tillæg til det ene og det andet, er forbi. Men løsrivelse fra politisk styring er det ikke, selv om det i det små kan begynde at ligne forretningsdrift. Der er stadig tale om offentlig forvaltning, når det er en selvfølge, at et amtsråds politiske tilkendegivelser begrænser den forretningsmæssige frihed. For eksempel er det ikke sikkert, at privatisering af delopgaver i praksis er mulig, selv om det måske nok kunne betale sig. Og personaleadministration bliver aldrig upolitisk.

Desuden er bevidstheden om, at politiske beslutninger når som helst kan centralisere hvad som helst igen, der altid. Men summen af konkrete erfaringer er endnu ret begrænset. Egentlig rammestyring på gymnasieområdet i Århus Amt har kun eksisteret i 1½ år.

Der er heller ingen tvivl om, at det politiske niveau nu skal sikres indsigt i opgavevaretagelsen på anden måde end gennem den tidligere detaljerede budget- og regelstyring. Her er formulering af mål og handlingsplaner samt rapportering på dette grundlag under udvikling, ligesom der over alt arbejdes med undersøgelse af effekten af udgiftskroner og brugertilfredshed. Det skal også få institutionerne til i endnu højere grad, end det allerede er tilfældet, at interessere sig for omgivelsernes krav og reaktioner. Konfliktfrit bliver det ikke i en sektor, hvor man aldrig kan mene, at kvantificerbare størrelser egner sig til at stå ukommenterede.

### *Institutionsledelse*

Administrativt og driftsmæssigt ligner skoler alle andre produktionsenheder i samfundet. Man har ansvar for, at undervisningsvæsenet fungerer, at der er orden i økonomien og at personaleforholdene lever op til kravene. Det er ikke specielt indviklet, ligesom det er normalt at forholde sig til adskillige interesser i institutionens (virksomhedens) omgivelser.

Dermed er det også angivet, at en ledelse har ansvaret for både *drift* og *tilpasning* til de omgivelser, man er afhængig af. Hvis man dertil enten presses til eller endog mere aktivt ønsker at overveje og beslutte institutionens *udviklingsretning*, er det ikke helt så enkelt længere. Her må det nøje overvejes, i hvilket omfang ordregivning, overtalelse, medbestemmelse og uddelegering kan anvendes.

Ovenfor er læreren set som en "mellemleder" i systemet. I den forstand er der ingen tvivl om, at gymnasieskolen pr. tradition har en meget moderne struktur, hvor det burde være muligt at udnytte den eksisterende fornemmelse af medejerskab positivt til at løse konflikter og til at skabe udviklingsbevidsthed. Det er en styrke, hvis institutionsudviklingen kan ske på grundlag af



behov, der formuleres i medarbejderstaben. Til gengæld må de antiautoritære holdninger, der ofte præger et "professionelt bureaukrati" afbalanceres mod en accept af, at der skal træffes beslutninger, som forpligter alle.

Ledelsen i en gymnasieskole kan, uanset hvordan ledelsen organiseres, ses som et samspil mellem tre parter. En statslig pædagogisk, en amtslig med regionalpolitiske og andre interesser og en institutionsledelse, som både loyalt repræsenterer begge myndigheder og sikrer institutionen plads til at være en levende organisme i udvikling.

### **Fælles træk - konklusion**

På trods af de forskellige effekter af den politisk vedtagne decentralisering på vore respektive institutioner kan vi på enkelte områder ane parallelle udviklingsforløb. Både gymnasium og sygehus har ændret strategier og profil i forhold til omverdenen. Et af nøgleordene er tilpasning. Det gælder både - som intenderet - til brugerne og deres behov, men også til de andre aktører, d.v.s. politikere, forvaltning konkurrerende institutioner. Man er blevet mere institutionsbevidst og mindre professionsbevidst.

Det synes et meget væsentligt fællestræk, at den dispositionsfrihed, som er resultat af decentraliseringen, ingenlunde har betydet politisk kontroltab. Tværtimod er institutionernes ledelser på det formelle og uformelle plan nok i højere grad indstillede på, at betingelserne for den amtslige virksomhed også med hensyn til faglige mål er et politisk anliggende.

En konsekvens heraf har på begge institutioner været frustrationer hos de professionelle, der oplever decentraliseringen som et paradoksalt tab af selvstændighed. For institutionslederen har der tilsyneladende været tale om øget kompetence og synlighed d.v.s. magt. Samtidig er positionen imidlertid tiltagende usikker; betinget af den risiko, der følger med selvstændigt ansvar.

For begge har erfaringen med ledelse i et decentralt system været positiv. Der er målbare tegn på effektivisering, øget fleksibilitet uden det kvalitetstab, som blev forudset som konsekvens af sammenkobling mellem fagligt, ledelsesmæssigt og økonomisk ansvar. Der ligger i disse fællestræk en risiko for et tab af dynamik, hvis ikke der som spilleregulering indbygges incitamenter til prioritering af brugertilpasning og resultat kvalitet fremfor systemtilpasning; hvis ikke problemet omkring nødvendig faglig autonomi og ledelse løses og hvis ikke risikovillig ledelsesadfærd accepteres, kan decentralisering offentlig virksomhed blot betyde legitimering af en ny bureaukratisk medarbejdergruppe.