

ER OFFENTLIG FRONTLINJELEDELSE NOGET SÆRLIGT?

Publiceret: 23. august 2018

Forfatter: Søren Voxted

ABSTRACT

Det spørgsmål der stilles i dette bidrag, er om offentlige frontlinjeledere besidder en rolle forskellig fra ledere placeret højere i den hierarkiske struktur. Artiklens resultater er baseret på data fra 18 offentlige frontlinjeledere, som blev afdækket ved at lederne blev fulgt over to dage. Undersøgelsens afsæt er grounded theory, der er et induktivt design. I artiklen præsenteres data der udfolder, at laget af frontlinjeledere på en række udslagsgivende felter befinder sig i en lederrolle forskellig fra øvrige ledere. Ud fra disse resultater argumenteres der for, at frontlinjeledere bør udgøre et selvstændigt opmærksomhedspunkt ved eksempelvis rekruttering, lederuddannelse og lederudvikling. Omvendt udelukker artiklen ikke, at de offentlige frontlinjeledere har opgaver og en tilgang til ledelse identisk med ledere på højere niveau, og at ledelse dermed også har generiske elementer.

INDLEDNING

”Er offentlig ledelse noget særligt?” Sådan spurgte professor Kurt Klaudi Klausen i 2001, i en af de første dansksprogede bøger om offentlig ledelse (Klausen, 2001). I dette bidrag stilles et tilsvarende spørgsmål, ikke for offentlig ledelse generelt, men specifikt for de offentlige frontlinjeledere og hvorvidt deres lederrolle er forskellig fra øvrige offentlige leders opgaver og tilgang til ledelse. Formålet med denne artikel er at diskutere, om rollen og funktionen som frontlinjeleder adskiller sig fra ledelse og ledere højere i hierarkiet, i et omfang, der gør, at rekruttering, træning og uddannelse til denne funktion adskiller sig fra lederstillinger placeret højere i hierarkiet. Med frontlinjeledere henvises der til det lag af (formelle) ledere, der befinder tættest på de ansatte. Med øvrige ledere henvises der til ledere, hvis placering højere i hierarkiet medfører, at de er ledere for ledere. Artiklens formål aktualiseres af, at igennem de seneste tre årtier har ledelsesteorien stået i professionaliseringens tegn. Ledere på alle niveauer i erhvervsdrivende organisationer skal være professionelle ledere, der har ledelse som fag og profession (Bolman & Deal 2017; Jones & George 2016; Yukl 2013). Dette gælder også i den offentlige sektor (Berman et al. 2013; Greve, 2009; Klausen 2001; Hood 1991). Her er det ledelseslag, der måske har ændret sig mest som konsekvens af professionaliseringen frontlinjelederne. Ledere på dette niveau er gået fra personer, der var en del af arbejdsfællesskabet til at være fuldtidsbeskæftigede ledere, der er uddannet i deres rolle som leder, og som har andre ledere som nærmeste kollegaer frem for de ansatte i egen enhed.

Artiklen er opdelt i fire dele. Først skitseres metoden bag det præsenterede studie – en grounded theory tilgang og et studie af 18 involverede ledere. Derefter analyseres materialet ud fra tre temaer, der særligt kendetegner frontlinjeledernes praksis – i overskiftsform ser de sådan ud; 1) Frontlinjeledere er tæt på de ansatte. 2) Frontlinjeledere manøvrerer mellem to viden-regimer. 3) Frontlinjeledere etablerer faglige fællesskaber. I artiklens diskussionsafsnit holdes resultaterne fra de tre temaer op mod den ledelseslitteratur, der udfolder offentlig ledelse og lederroller generelt, og ud fra dette diskuteres det, om de tre temaer gør, at frontlinjelederens rolle adskiller sig på afgørende punkter fra ledelse højere i hierarkiet. Dette leder frem til artiklens konklusion, hvor det på baggrund af de frembragte resultater og den efterfølgende diskussion opsummeres på om offentlige frontlinjeledere har en rolle og opgaver, der adskiller sig i udslagsgivende omfang. I forbindelse med opsummeringen diskuteres artikelbidragets begrænsninger og videre perspektiv.

METODE

Datagrundlag

De empiriske data der anvendes er baseret på case studier af i alt 25 ledere, der alle har været igennem et uddannelsesprogram på diplomniveau i regi af Erhvervsakademi Sjælland (EASJ). I denne artikel indgår alene respondenter eller cases blandt frontlinjeledere, der enten er ansat i offentlige organisationer eller er ledere på selvejende institutioner under offentlig tilsyn eller driftsoverenskomst. Dermed indgår der i alt 18 cases, hvilket er 18 ledere og deres enheder. Af disse 18 ledere er 16 frontlinjeledere, ligesom jeg medtager to af deltagerne fra undersøgelsen, der er ledere for både ansatte (og dermed frontlinjeledere) og ledere for andre ledere. Lederne har en variationsbredde, der spænder over flere dele af den offentlige sektor; daglig leder af krisecenter, to daglige ledere af plejecentre, leder af plejecenter, afdelings- og projektleder i SKAT, Pædagogisk leder i daginstitution, daglig ledelse af tandpleje, driftsleder i Vej & Kloak, afdelingssygeplejerske i psykiatrien, leder af social institution, centerleder af Handikap & Psykiatri, leder af jobcenter, skoleleder, musikskoleleder, myndighedschef på ældreområdet, viceforstander på kostskole, kontorleder i Politiet samt afdelingssygeplejerske på sygehus.

Grounded Theory

Undersøgelsen er baseret på et induktivt design, mere specifikt ved anvendelse af Grounded Theory (Boolsen 2010; Charmaz 2014; Glaser & Strauss 1967).^[i] Det der adskiller Grounded Theory fra deduktive tilgange er, at der ikke indledes med at opstille hypoteser, teori eller foretages et litteraturstudie, der er determinerende for den efterfølgende undersøgelse. Først når den induktive proces er tilendebragt og der er etableret en teoretisk forestilling om eller kategorisering af de undersøgte fænomener, skifter designet retning til at blive overvejende deduktiv eventuelt med et eksplorativt element. Den generelle og teoretiske position kan være en hypotese, mønstre i iagttagelser eller en anbefaling baseret på identificeret 'best practise'. Det kan også være en etableret teori eller en kvasi-teoretisk model, som den videre empiriske undersøgelse har til formål at identificere yderligere, verificere eller udfolde. I dette lys er artiklens data i en første induktiv undersøgelsesfase indsamlet gennem ustrukturerede observationsstudier (Jorgensen 1989; Kristiansen og Krogstrup 2015) og i en anden mere deduktiv fase gennem semistrukturerede

interviews organiseret efter såvel empiriske iagttagelser som teoretiske forestillinger (King 2004; Kvale 2007).



Et af de kritikpunkter der rettes imod Grounded Theory, er, at det er urealistisk at foretage en helt fordomsfri undersøgelse, og dermed fuldstændigt åbne iagttagelser, uden nogen form for forud indtægt. Vi vil altid som individer have en idé om feltet og hvad vi vil kunne iagttage, ligesom vi vil være sensitive overfor bestemte fænomener som vi forventer at møde. Dette kritikpunkt afspejler sig også i senere arbejder af Glaser (1998), der åbner op for at Grounded Theory indarbejder kvalitative metoder bredt, som på forhånd guider undersøgelser i bestemte retninger. Men fortsat er det et design, hvor der ikke på forhånd er fastlagt temaer, og hvor undersøgeren er åben overfor nye og uventede resultater ved siden af de forventede observationer. Dette ses også i denne undersøgelse, hvor flere af de observationer og resultater der fremkommer, korresponderer med den eksisterende ledelsesteori. Men til forskel fra et deduktivt design er de kategorier, der blev udledt ikke udvalgt forud for datafangst. Ligesom der også var uventede iagttagelser som gik igen i flere af casene, og derved blev en del af datasættet.

I de oprindelige bud på Grounded Theory var metoden til indsamling af data det åbne eller ustrukturerede forskningsinterviews (Glaser & Strauss 1967). Undersøgerens tilgang til respondenter var indledende, få og meget åbne spørgsmål, hvorefter data udgjorde hvor respondenterne førte samtalen hen. Formålet var at finde fænomener og sammenhænge, undersøgeren ikke på forhånd kunne forudsige. Dette er efterfølgende bredt ud til yderligere kvalitative metoder, hvor åbne deltagerobservationer og dokumentstudier er oplagte alternativer til interviews (Charmaz 2014). Ligesom brede designs som case-studier eller etnologiske feltstudier kan udgøre afsæt for datafangst i Grounded Theory (Charmaz 2014). Dette er også tilfældet i denne undersøgelse, hvor der er anvendt en flerhed af metoder til dataindsamling.

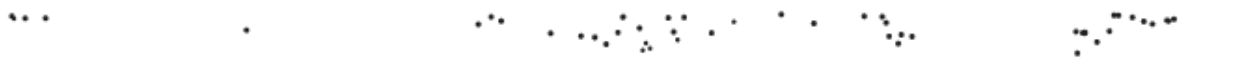
Den konkrete tilgang til casestudierne fulgte et forløb over 12 trin inspireret af Bryman & Bell's præsentation af Grounded Theory (Bryman & Bell 2015).^[ii]

Dataindsamling

Konkret forløb selve dataindsamlingen i de 25 enheder som følger. Det første besøg var en observationsdag, hvor der blev taget notater af iagttagelser og fra løbende samtaler med lederne, samt indsamlet dokumenter der bidrager til at belyse lederens rolle og udfordringer. På baggrund af det første besøg blev der udarbejdet et notat. Der blev forud for første besøgsrunde udarbejdet en besøgsguide baseret på tre pilotcases. Formålet med denne guide var at opstille en fælles tilgang til indsamling af data, eksemplificere et observationsstudie, og formidle fælles rammer for udarbejdelse af case notater. Case-notaterne fra den første besøgsrunde blev fremlagt på et internat, hvor gruppen af undersøgere bestående af syv ansatte fra Erhvervsakademi Sjælland og undertegnede identificerede temaer, der gik på tværs af flere af casene og/eller temaer der efter deltagerens opfattelse havde særlig interesse. Resultaterne herfra dannede afsæt for anden besøgsrunde, der bestod af nye observationer og/eller, for flertallet af casene, semi-strukturerede interviews. Det andet besøg havde et deduktivt sigte, idet formålet var at udfolde og uddybe resultater fra første

besøgsrunde, og med udgangspunkt i den fælles kodning af data fra første besøgsrunde, udfolde temaer der gik igen i flere af casene.

Anden del af undersøgelsen var fortrinsvist koncentreret om tre fælles emner identificeret på internatet, hvor alle tre emner bidrager til de temaer der tages op her i artiklen. Emnerne er hhv. lederens praksis i egen organisation, lederens evne til at veksle mellem 'hårde' og 'bløde' elementer i ledelse og hvordan lederne positionerede egen organisation i dens omgivelser. Resultater fra den anden besøgsrunde blev tilføjet case-notatet i de respektive cases.



Identifikation af temaer

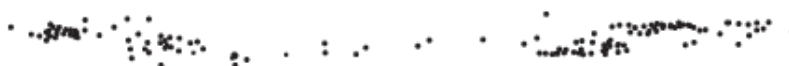
De tre temaer, der udgør findings, er identificeret ved kodning af undersøgelsens case-notater. På den baggrund kan det argumenteres, at identifikationen er induktiv og udledt af et grounded theory approach, men den måde kategorierne behandles i findings og den efterfølgende diskussion er deduktiv. De tre temaer er udledt af datamaterialet ud fra det argument, at de udfolder en frontlinjelederrolle forskellig fra et generisk ledelsesideal. Og dermed også en lederrolle, som er forskellig fra den lederrolle, der udøves højere placeret i hierarkiet. De tre temaer fordeler sig sådan, at det første tema belyser karakteren af frontlinjelederens relation til ansatte i egen organisation. Mens de to efterfølgende temaer beskæftiger sig med frontlinjelederens tilgang til lederrollen og hvorvidt det adskiller sig fra en generisk lederrolle. Der skal til valget af de tre temaer endvidere tilføjes, at de to første temaer går igen i flertallet af casene blandt frontlinjelederne. Mens det tredje og sidste tema kun ses i tre af casene og fremstillingen i artiklen er baseret på en enkelt case. Det er endelig væsentligt at pointere, at undersøgelsen er baseret på en kvalitativ undersøgelse. De elementer der inddrages og diskuteres udgør idealtypiske kategorier ved lederrollen identificeret ud fra de cases der indgår i undersøgelsen. Så selvom især det første tema er meget gennemtrængende i de 18 cases, kan der ikke generaliseres ud fra undersøgelsens resultater.

FINDINGS – DE TRE TEMAER

1. Frontlinjeledere er tæt på de ansatte – både i faglig henseende og som ledere

Det første tema – og et meget gennemtrængende resultat, der fremkommer af de kodede case-notater – er at frontlinjelederne i hverdagen er tæt på de ansatte, og i løbende dialog med medarbejderne – med enhedens arbejdsopgaver og faglighed som omdrejningspunkt. Denne dialog omhandler 1) daglige, faglige problemstillinger, hvor den faglige dialog ofte rækker videre end daglig drift, men sigter også imod at 2) oversætte og omsætte strategiske og politiske mål til faglige løsninger og 3) se faglig dialog som et bidrag til ledelse og udvikling af organisationen og dens kerneydelser. Nærhed har dog også fokus rettet mod 4) de ansattes trivsel og organisationens arbejdsmiljø, hvor der i flere af casene formuleres et væsentligt element af usikkerhed om fremtiden, og hvor de faglige krav til de ansatte er skærpede. Dette fokus på faglighed er en bevidst prioritering fra ledernes side. I flertallet af cases blandt frontlinjeledere (16 af i alt 18 cases) ses en praksis, hvor de selv opsøger en lederrolle tæt på de ansatte, der kredser om de ansattes faglige formåen, løsninger og udvikling.

Fokus på faglighed kommer også til udtryk gennem ledelse i et udviklingsperspektiv, og ikke alene som støtte og supervision af de ansatte. I en række af casene fremgik det af observationerne, at lederne diskuterede organisatorisk udvikling af enheden med afsæt i faglige løsninger (det sås således hos SKAT, på krisecenteret, den sociale institution samt på ældre-, handicap og psykiatriområdet). I forlængelse heraf er der tre af frontlinjelederne (hos SKAT, på ældreområdet samt i handicap og psykiatri), der enten nævner i samtaler eller hvor vi direkte iagttog under observationer at de arbejdede med at oversætte og omsætte centrale beslutninger til en (ny) faglig praksis i egen enhed. Mens der endelig i tre af casene var en dialog med de ansatte om den faglige indsats holdt op imod de mål og opgaver afsnittet stod overfor (det gjaldt på de to plejecentre samt på den sociale institution).



Mens ledelse af de ansattes faglighed i et udviklingsperspektiv ikke er et tema, der er centralt i størstedelen af ledelseslitteraturen, er rollen som personaleleder et anderledes centralt emne (Boxall et al. 2007; Larsen 2010). At rollen som personaleleder er central i lederens selvopfattelse fremgår af næsten alle casene, men det er ikke nødvendigvis litteraturens angivelser af, hvad der er (strategisk) personaleledelse, der reflekteres, når lederne er tæt på de ansatte i hverdagen. Formålet er som anført at formidle faglige forventninger, men også at håndtere de problemstillinger, der opstår i hverdagen af faglig karakter. Personaleledelse blandt frontlinjelederne sigter meget direkte mod at motivere og sikre sig at de ansatte evner de påkrævede faglige løsninger.

I materialet er der endvidere eksempler på, at frontlinjelederne diskuterer og støtter de ansatte overfor usikkerhed afledt af forandringer og skærpede vilkår (det ses særlig på krisecenteret, i daginstitutionen, på skolen og sygehuset). De ansatte efterspørger i disse cases en leder tæt på i hverdagen til at hjælpe dem med at håndtere deres usikkerhed.

Nærheden i hverdagen og at denne nærhed prioriteres, fremgår af de samme cases, som udfolder faglig ledelse i et udviklingsperspektiv og opgaven med at oversætte og omsætte beslutninger taget højere i hierarkiet. Det ses i observationerne, og det bliver påpeget af flere af frontlinjelederne i vores samtaler og interviews med dem om deres prioriteringer. En af plejecenter-lederne samt musikskolelederen fortæller, at de eksplicit arbejder med at prioritere deres tid på sådan måde, at de er mere til stede blandt egne ansatte i hverdagen, mens to andre frontlinjeledere (fra henholdsvis sygehuset og Vej & Kloak) eksplicit nævner vigtigheden af at være nærværende i egen organisation.

SUMMA SUMMARUM: EN FØRSTE FORUDSÆTNING FOR FAGLIG OG DAGLIG LEDELSE BLANDT FRONTLINJELEDERNE ER, AT DE HAR TID I HVERDAGEN TIL AT VÆRE TÆT PÅ DERES ANSATTE.

2. Frontlinjeledere manøvrerer mellem to viden-regimer

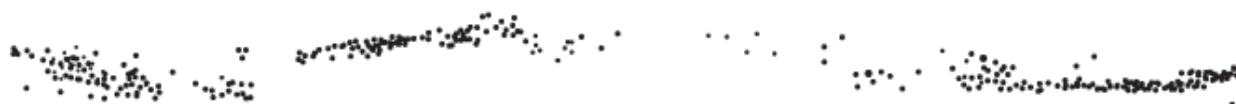
Som før angivet er der i de 18 cases flere eksempler på frontlinjelederens opgaver med at oversætte, omsætte og skabe mening og sammenhæng mellem politikere og topledelsers mål og visioner, og den faglighed i egen enhed der indfrier kerneopgaven og de opstillede mål. Dette implicerer at lederen skal evne at forene og bygge bro over to viden-regimer.

DET ENE VIDEN-REGIME KNYTTER SIG TIL HVERDAGSLIVET OG DEN FAGLIGHED, DER ER BLANDT DE ANSATTE I ORGANISATIONERNE. OBSERVATIONERNE AF DE 18 FRONTLINJELEDERE VISER, AT DE METODER OG FORESTILLINGER SOM DE ANSATTE OG DEN FAGLIGE LEDER BASERER ARBEJDSOPGAVER PÅ, ER ARBEJDSOMRÅDETS FAGLIGHED OG LOKALE ERFARINGER OG LØSNINGER.

Det er traditionelle løsninger og over tid indarbejdede rutiner, der har vist deres værdi og berettigelse overfor hverdagens udfordringer og i den faglighed der indfrier kerneopgaven. I undersøgelsen eksemplificeres dette med a) frontlinjeleders løbende dialog med de ansatte om faglige løsninger (som det ses på et af plejecentrene, på Handicap & Psykiatri-området samt hos Politiet), b) dialog med ansatte om at imødegå forandringer gennem nye faglige løsninger (som det fx ses på et plejecenter samt i Vej & Kloak), og c) at der er ledere der i samtaler med os undersøgere pointerer vigtigheden af deres tilstedeværelse i hverdagen (hvilket fx kendetegner plejecentrene, Vej & Kloak samt psykiatriområdet).

DET ANDET VIDEN-REGIME ER DET, DER FORBINDES MED PROFESSIONEL LEDELSE OG ORGANISATIONSTEORETISK TÆNKNING. HER ER DET CENTRALE MÅLOPFYLDELSE OG FORANDRINGSLEDELSE I FORHOLD TIL EN PLANLAGT STYRING AF ORGANISATIONER UD FRA PROFESSIONELLE STANDARDER I LEDELSES- OG ORGANISATIONSTEORETISK HENSEENDE.

Det er et viden regime, der også er synligt i flere af de 18 cases blandt frontlinjeledere (fx på plejecentrene, hos SKAT og Politiet), men med reference til den samlede undersøgelse er det et aspekt, der er langt mere fremtrædende i casene blandt de, ganske vist bare fire, ledere der er placeret på højere hierarkisk niveau. Der kan ligeledes henvises til, at det organisationsteoretiske viden-regime er tydeligt hos myndighedsschefen på ældreområdet, der er en af de to respondenter i undersøgelsen, som både er frontlinjeleder og leder for ledere.



Det at lederne skal forholde sig til og skabe bro over to viden-regimer er imidlertid ikke kun en udfordring for frontlinjelederen. En tættere integration mellem linjeorganisationen og stabsansatte der beskæftiger sig med planlægning og udvikling (fx ansatte i HR funktionen) er også en udveksling mellem to viden-regimer (Voxted 2010). Dette kan medføre at frontlinjelederens rolle og muligheder svækkes i kraft af at opgaverne overtages af stabsmedarbejdere eller af kompetente medarbejdere i linjeorganisationen med titel af koordinator eller tilsvarende (Lind & Voxted 2012; Manz & Sims jr. 1987; Voxted 2014). Denne problematik genfindes i nærværende undersøgelse, om end det kun er i en af casene, hvor der ses et decideret modsætningsforhold mellem leder og stabsfunktionen. På et af plejecentrene samt hos SKAT finder frontlinjelederne, at centrale initiativer og projekter uhensigtsmæssigt tager opmærksomhed og ressourcer fra at få hverdagen til at fungere. De vurderer at sådanne sætter organisationen og de ansatte under pres. Derfor efterlyser frontlinjelederne tid til og mulighed for at fokusere på hverdagen i egen organisation, og de ønsker større indflydelse på hvad der forsøges implementeret af forandringer i egen enhed.

3. Frontlinjeledere etablerer faglige fællesskaber

Et sidste resultat fra undersøgelsen er frontlinjeledernes evne til at skabe nye faglige fællesskaber på tværs af professioner. Dette er et resultat, der er inspireret af en enkelt case fra et besøg hos en afdelingssygeplejerske i stråleterapien på et regionalt sygehus. Årsagen til at temaet er med skyldes, at det eksemplificerer en løsning på et af de mest udbredte kritikpunkter af en traditionel tilgang til faglig ledelse: At der er behov for frontlinjeledere, der leder på tværs af faggrupper (Jørgensen m.fl., 2016).

Allerede i en indledende samtale forud for den første observationsdag nævnte afdelingssygeplejersken, at hun også er leder for kontorpersonalet. Hun fortalte at det fungerede fint bl.a. i kraft af en faglig koordinator, der tog sig af udfordringer knyttet til de administrationsfaglige opgaver. Årsagen til at afdelingssygeplejersken var blevet leder for kontorpersonalet skyldtes en anmodning fra selvsamme personale, idet de fandt at deres tidligere nærmeste leder var fraværende i hverdagen grundet sin fysiske placering andet sted på sygehuset. Derfor foretrak kontorpersonalet afdelingssygeplejersken som leder idet hun er tættere på i hverdagen, også selvom hun var fra en anden fagprofession. Dette udgør en observation som umiddelbart står i modsætning til et ønske om en faglig leder, underforstået en leder med en identisk faglighed.

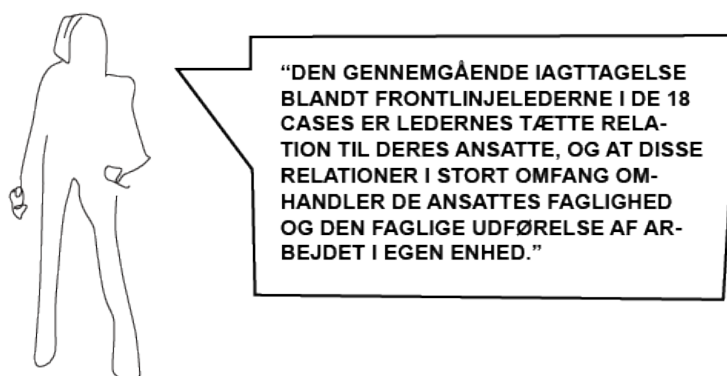
OBSERVATIONEN FRA CASEN ER IMIDLERTID DEN, AT SYGEPLEJERSKER, RADIOGRAFER OG KONTORPERSONALET UDGØR OG DEFINERER SIG SELV SOM EN SAMLET FAGGRUPPE MED EN FÆLLES FAGLIGHED SOM STRÅLETERAPEUTER.

Ligesom casen udfolder en frontlinjeleder, der er leder af en fælles faglighed frem for at varetage en generisk lederrolle, der rækker ud over de ansattes faglighed. Dette fællesskab mødte jeg allerede fra observationsdagens start ved det fælles morgenmøde, hvor personalet talte og agerede som en enhed. Måden de ansatte talte sammen på, og lederens italesættelse af afdelingen sigtede imod, at de ansatte bidrog til den samme faglighed men med forskellige opgaver. Denne fælles faglighed på tværs af professioner kom også til udtryk i, hvordan sygeplejersker i stråleterapien italesatte sig selv som forskellige fra sygeplejerskers job andre steder på sygehuset, og hvordan en stilling som radiograf i stråleterapien blev udlagt som anderledes end radiograffunktioner i røntgenafdelingen eller det afsnit der foretager CT scanninger. Et tredje eksempel fra studiet var ved min deltagelse i ansættelsessamtaler og efterfølgende udvælgelse af medarbejdere til to vikarstillinger som radiografer. Her bestod ansættelsesudvalget af både sygeplejersker og radiografer. Endelig var kontorpersonalet direkte involveret i kerneopgaven ved at være centrale aktører i planlægningen af patient flow, herunder i planlægningen af hvilke patienter, der skal visiteres til stråleterapier i det øvrige Danmark, idet kapaciteten på dette sygehus er for beskeden til alle regionens patienter. Dermed indgår sekretærens arbejde som et centralt bidrag til enhedens kerneopgave.

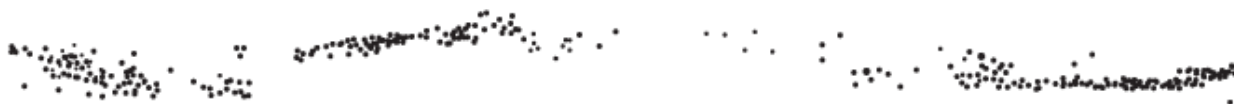
De resultater der viser og udfolder dette tredje tema, er som angivet baseret på casen fra et regionalt sygehus, men der ses tilsvarende træk i casene fra et afsnit på et psykiatrisk sygehus og fra en selvejende kostskole.

DISKUSSION

Den gennemgående iagttagelse blandt frontlinjelederne i de 18 cases er ledernes tætte relation til deres ansatte, og at disse relationer i stort omfang omhandler de ansattes faglighed og den faglige udførelse af arbejdet i egen enhed. Her viser det første af de tre temaer der tages op i findings, at et væsentligt træk ved rollen som frontlinjeleder er den tætte dialog med de ansatte om faglige løsninger, om den faglige kvalitet af deres arbejde og om behovet for ændrede faglige løsninger. Dette gør at frontlinjelederen befinder sig i en position, hvor de både er ledere og mere eller mindre direkte fagudøvere. Men gør det rollen *markant* forskellig fra lederroller højere i hierarkiet?



Der kan som indledning til dette spørgsmål henvises til, at i den klassiske ledelseslitteratur er frontlinjelederen en del af et fagligt fællesskab sammen med de ansatte (Lawrence & Lorsch, 1967; Van Wart 2003; Voxted 2007). Lederen er udvalgt som den bedste blandt ligemænd – primus inter pares – hvis opgaver er forbundet med daglig ledelse, faglig supervision og arbejdets umiddelbare organisering. Det er dette ideal ledelseslitteraturen har gjort op med over en række årti, også indenfor offentlig ledelse. Nu fremstilles ledelse som en overvejende generisk disciplin på tværs af sektorer og hierarkiske positioner (Berman et al. 2013; Greve 2009; Politt & Bouckaert 2004), hvilket også omfatter rollen som offentlig frontlinjeleder (Berman et al. 2013; Fitzgerald et al. 2013; Klausen og Nielsen 2011). I de bidrag der belyser frontlinjeledelse ud fra denne position argumenteres der for, at tidligere tiders 'formand', der var en del af arbejdsfællesskabet, er erstattet af den professionelle frontlinjeleder, der har organisationsudvikling og Human Resource Management som pejlemærker for sin indsats. Mens daglig drift og faglig supervision er delegeret til de ansatte (Fitzgerald et al. 2013; York-Barr & Duke 2004). Dette er et lederideal, der ikke kun fremføres i New Public Management litteraturen. En række bidrag der positionerer sig som alternativer til New Public Management antager også et generisk ledelsesideal (fx Dall m.fl. 2011; Hersted & Gergen 2013; Sørensen & Triantafillou 2010).



Overfor denne position viser data fra nærværende undersøgelse, at daglig drift og faglig supervision fortsat er opgaver, der er placeret hos frontlinjelederen. At det forholder sig sådan er i øvrigt langt fra en ny pointe, der fremkommer med denne undersøgelse. Der er flere bidrag der argumenterer for, at rollen som leder tæt på de ansatte, frontlinjelederen, sætter en række særlige krav og vilkår.

Det udfoldes bl.a. i teorierne om 'hybridledelse' i den offentlige sektor (Jespersen 1995; Llewellyn 2001; Noordegraff 2007), teorierne om 'leadership pipeline' omtaler forskelle i opgaver ledelseslag imellem (Charan et al. 2011; Dahl & Molly-Søholm 2012), og i bidrag indenfor New Public Management, der til trods for typisk agitation for ledelse som en generisk disciplin, også indeholder bidrag der påpeger, at lederne tættest på de ansatte har opgaver forbundet med daglig drift og den faglige kvalitet (Fitzgerald et al. 2007; Van Dooren m.fl. 2010).

Omvendt viser denne artikels observationer også, at det er en anden form for nærværende ledelse undersøgelsens ledere indgår i, sammenlignet med de angivelser, der ses i litteraturen om den traditionelle frontlinjeleder. Opgaverne er ikke indsnævret til daglig drift og faglig introduktion og supervision, men lederne anvender den faglige dialog til at skabe organisatorisk udvikling og for at sikre, at den strategiske kerneopgave får et fagligt indhold - ligesom lederne anvender både eget fag og viden om professionel ledelse til at oversætte og omsætte fra strategiske og politiske mål til faglig praksis. Dette stiller krav til lederen om faglighed indenfor egen organisations arbejdsfelt og ledelsesmæssige kompetencer til at kunne transformere strategiske mål til faglige løsninger – samt evnen til at bidrage til de politiske og strategiske beslutningsprocesser med hvad der er fagligt muligt og hensigtsmæssigt. Her er det bemærkelsesværdigt, at der i casene kun i beskedent omfang i dialogen med de ansatte anvendes værktøjer og begreber fra ledelses- og organisationsteori. De strategiske og politiske mål og behovet for forandringer kommunikerer og diskuteres med afsæt i områdets faglige begreber.

“OPGAVERNE ER IKKE INDSNÆVRET TIL DAGLIG DRIFT OG FAGLIG INTRODUKTION OG SUPERVISION, MEN LEDERNE ANVENDER DEN FAGLIGE DIALOG TIL AT SKABE ORGANISATORISK UDVIKLING OG FOR AT SIKRE, AT DEN STRATEGISKE KERNEOPGAVE FÅR ET FAGLIGT INDHOLD - LIGESOM LEDERNE ANVENDER BÅDE EGET FAG OG VIDEN OM PROFESSIONEL LEDELSE TIL AT OVERSÆTTE OG OMSÆTTE FRA STRATEGISKE OG POLITISKE MÅL TIL FAGLIG PRAKSIS.”



Dette fører mig frem til, at en af de udfordringer, der ofte omtales når der diskuteres professionalisering af ledelse, er at skabe transfer mellem lederuddannelse og lederudvikling og ledernes daglige praksis (Brinkerhoff & Apking 2001; Frandsen og Holtet 2014; Wahlgren 2009). Til dette indikerer undersøgelsen, at transfer fra ledelsesteori til praksis er af indirekte karakter, hvor den udslagsgivende faktor er frontlinjelederens evne til at oversætte og omsætte strategiske mål til faglige løsninger, og dermed frontlinjelederens evne til at bygge bro over hvad der i artiklen betegnes som to viden-regimer. Det er i udgangspunktet frontlinjelederens placering der gør, at de er det lag af formelle ledere, der har ansvaret for opgaven med at skabe sammenhæng imellem de to viden-regimer. At det er de ansattes nærmeste leder, der i sidste ende er ansvarlige for og involveret i, at politikere og topledelsers mål og intentioner, udtrykt i generelle termer og et organisationsrettet sprog, transformeres til den faglighed og de arbejdsmæssige løsninger, der indfrier kerneopgaven. Dette er en opgave, der stiller kompetencekrav til frontlinjelederen om at beherske begge viden-regimer og at kunne skabe kobling imellem dem (Voxted 2016). Den offentlige frontlinjeleder er her en art tolk mellem to typer af viden.

At denne funktion med at skabe sammenhæng mellem de to viden-regimer er placeret hos de formelle frontlinjeledere er dog ikke nogen selvfølge, også selvom frontlinjelederens håndtering af de to viden-regimer er tydelig i casene. Der er i casene et enkelt eksempel (fra et plejecenter) på hvad der også ses eksempler på i både den klassiske og nyere ledelses- og organisationslitteraturen, nemlig at arbejdet med at oversætte, omsætte og implementere centrale beslutninger i driftsorganisationen placeres hos stabsansatte og interne specialister i driftsorganisationen frem for hos de formelle ledere (Manz & Sims jr. 1987; Voxted 2018). Det udgør en løsning der medfører, at frontlinjelederen i mindre omfang beskæftiger sig med selvstændigt at omsætte og stå i spidsen for implementering af planer formuleret af politikere og lag i toppen af ledeshierarkiet. Der er steder hvor opgaven er placeret i stabsfunktioner, ligesom det i den offentlige sektor er udbredt, at opgaven med at omsætte strategiske symboler til driftsmæssig koordinering decentraliseres til ansatte på operatørniveau. Det gør at frontlinjelederen enten i lighed med den øvrige ledergruppe bliver symbolproducenter, mens stabsfunktioner og ansatte danner bro over de to viden-regimer. Eller der sker det, at lederne helt holdes uden for indflydelse ved forandringer, der implementeres i driftsorganisationen. I begge disse tilfælde er faglig ledelse ikke længere en aktivitet, der knytter sig til formelle lederroller.

DETTE UNDERFORSTÅET AT OPGAVEN ENTEN ER OVERDRAGET TIL DE ANSATTE OG IKKE LÆNGERE GENSTAND FOR FORMELLE LEDERES KONTROL OG PRIORITERINGER, ELLER AT LEDELSESMÆSSIGE BESLUTNINGER SØGES IMPLEMENTERET Gennem EN TOP-DOWN PROCES, HVOR DEN FORMELLE LEDER HAR LIGE SÅ LIDT INDFLYDELSE PÅ HVAD ORGANISATIONEN SKAL FORETAGE SIG SOM DE ANSATTE.

Det er til denne diskussion at casene i denne undersøgelse viser eksempler, hvor lederne selv påtager sig rollen med at bygge bro over de to viden-regimer, og at ansatte finder det naturligt at den formelle frontlinjeleder påtager sig denne opgave og dette ansvar.

Det sidste tema i findings beskæftiger sig med et af de argumenter, der har været rejst imod den traditionelle frontlinjelederrolle, og omvendt anvendt til at understøtte behovet for generisk ledelse. Det er, at den offentlige organisations kerneopgave i en fortsat mere kompleks hverdag ikke kan løftes alene af én faggruppe. Kerneopgaven kræver et samarbejde, der involverer flere faggrupper. En række bidrag påpeger at monofaglige kulturer udgør en barriere for udvikling af offentlige ydelser (Hall 2009; Pedersen 2011), ligesom der er bidrag der udfolder nødvendigheden af og eksemplificerer en tværfaglig praksis (fx Bronstein 2003; Højholdt 2016; Nordentoft & Just 2012). Denne diskussion indgår også i overvejelser om hvordan den offentlige sektor skal udvikle sig. I Produktivitetskommissionens afsluttende rapport (Produktivitetskommissionen 2013) argumenteres det, at faggrænser og manglende opgaveglidning er med til at fordyre offentlige ydelser. Dette er en kritik, der også vil kunne rettes mod den frontlinjeleder dette bidrag udfolder. Lederens muligheder for at bygge bro over de to viden-regimer forsvinder, når driftsorganisationen består af flere professioner med hvert sit faglige viden-regime. Til dette viser casen fra stråleterapien på et sygehus, at det er muligt at skabe en fælles faglighed, hvor de ansatte kan identificere sig omkring en kerneopgave på tværs af professioner. Det tætte samarbejde i casen er baseret på en fælles faglighed som stråleterapeuter frem for et tværfagligt samarbejde mellem de forskellige professioner. Dette peger frem mod en funktion hos frontlinjelederen om at skabe en faglighed omkring, hvad der er enhedens kerneopgave, hvilket udgør en forskel fra den faglighed, der udspringer af de ansattes profession. Det er lykkedes for lederen at opbygge en fælles faglighed og en samlet kultur, der rækker videre end tværfagligt samarbejde. men det er ikke ved at anvende de teorier og koncepter fra

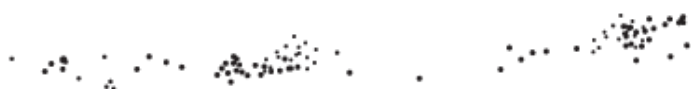
ledelsesteorien, der forbindes med arbejdet i at skabe en fælles kultur. i stedet er det et arbejde i tæt dialog med de ansatte i dagligdagen, der har bundet de respektive faglige bidrag sammen til en ny, fælles faglighed.



“DET ER LYKKEDES FOR LEDEREN AT OPBYGGE EN FÆLLES FAGLIGHED OG EN SAMLET KULTUR, DER RÆKKER VIDERE END TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE. MEN DET ER IKKE VED AT ANVENDE DE TEORIER OG KONCEPTER FRA LEDELSESTEORIEN, DER FORBINDES MED ARBEJDET I AT SKABE EN FÆLLES KULTUR. I STEDET ER DET ET ARBEJDE I TÆT DIALOG MED DE ANSATTE I DAGLIGDAGEN, DER HAR BUNDET DE RESPEKTIVE FAGLIGE BIDRAG SAMMEN TIL EN NY, FÆLLES FAGLIGHED”

KONKLUSION

Artiklen har afsøgt spørgsmålet om hvad der særligt kendetegner frontlinjeledelse anno 2018 til forskel for anden ledelse. Svaret er afgrænset af tre empirisk genererede temaer. Det *første* er frontlinjeledernes relation til de ansatte, der er præget af en nærhed og en involvering i enhedens faglighed og de ansattes faglige løsninger i et omfang, der adskiller sig fra, hvad der formidles med det professionelle ledelsesideal. Det *andet* tema angår den iagttagelse, at frontlinjelederne i kraft af deres position tæt på de ansatte har en praksis for ledelse, der bevæger sig mellem to viden-regimer. De er ledere for ansatte med en faglighed, der knytter sig til organisationens kerneopgave (fx skolelærere, sygeplejersker eller politibetjente), hvilket udgør et første viden-regime, som selvsagt er forskelligt frontlinjeledere imellem. Det andet viden-regime som frontlinjelederne har til fælles er den viden og faglighed, der er forbundet med professionel ledelse og strategisk organisation, hvilket de deler med ledere placeret højere i hierarkiet. Den kompetente frontlinjeleder formår at navigere og forbinde disse to viden-regimer, og derved koble styring og faglighed. Det *tredje* og sidste tema viser, at når der skal samarbejdes på tværs af fag og professionsgrupper er frontlinjeledelse afgørende som skaber af en ny faglighed baseret på et fagligt fællesskab blandt flere professioner omkring enhedens kerneopgave.



De resultater der præsenteres i artiklen viser, at de arbejdsopgaver der er forbundet med, og dermed rollen som, frontlinjeleder, på en række væsentlige områder adskiller sig fra de opgaver og de roller, der er gældende for ledere placeret højere i hierarkiet. Dette resultat skal ganske vist ses i lyset af, at der som analyseenheder er valgt temaer og perspektiver, der adskiller rollen som frontlinjeleder fra et generisk ledelses- og lederideal. Så når der konkluderes at rollen adskiller sig, er det for det første med baggrund i, at det første tema der undersøges, opgaven med at styre og tilrettelægge faglig kvalitet og udvikling i hverdagen tæt på de ansatte, udgør en meget tungtvejende del af frontlinjelederens arbejde. Dette står i modsætning til centrale bidrag indenfor ledelseslitteratur, der beskæftiger sig med offentlig ledelse. Herefter udgør de to efterfølgende temaer bidrag til en

teoretisk ramme der udfolder, at frontlinjelederne skal have kendskab til og kunne lede de ansatte med baggrund i egen enheds faglighed, hvad enten det er en monofaglighed eller en faglighed der inkluderer flere professioner. Frontlinjelederens faglighed er afgørende i rollen med at oversætte og omsætte strategiske og politiske mål og forventninger til den faglige praksis, der indfrier disse mål og forventninger. Dette udfoldes især med det andet tema, frontlinjelederen der behersker og bygger bro over to viden-regimer. Konklusionen er dermed, at frontlinjeledelse på en række, men ikke alle, punkter adskiller sig fra øvrige offentlige lederroller, hvilket leder frem til, at det er en rolle hvis særegne opgaver og tilgang stiller andre og specifikke krav til rekruttering og til indhold i efteruddannelse og lederudvikling. Denne konklusion rækker imidlertid ikke længere end at udgøre en tese. Det kan på baggrund af det design, der er anvendt alene konkluderes, at der er nogle offentlige frontlinjeledere der befinder sig i en position, hvor de i en direkte form udøver ledelse af deres fag, hvilket adskiller fra et generisk ledelsesideal. Ligesom undersøgelsen bidrager til en teoretisk forståelse af rollen som frontlinjeleder ved at opstille et faglig fokus i frontlinjelederrollen.

Artiklen fremkommer med resultater, der efterlader et behov for yderligere forskning og udredning. For endelig at fastslå i hvilket omfang og hvordan rollen som offentlig frontlinjeleder adskiller sig fra ledere højere i hierarkiet og en generisk lederrolle, er der behov for undersøgelser ud fra et tværsektorielt design, der dækker rollen som frontlinjeleder bredt. Ligesom der er behov for at belyse rollen og holde den op mod et samlet generisk ledelsesideal, og ikke kun ud fra de udvalgte tre temaer, der fokuseres på i denne artikel. Hertil kommer arbejdet med at konkretisere, hvad det er for profiler, der egner sig som frontlinjeledere, og hvilke tiltag til uddannelse og udvikling, der understøtter frontlinjelederrollen, holdt op imod de uddannelses tilbud og de systemer til lederudvikling, der anvendes i organisationer for nuværende.

LITTERATUR

Berman, E. et al. (2013): *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Processes and problems*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Bolman, L. G. & T. E. Deal (2017): *Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership*, New Jersey: Jossey-Bass.

Boolsen, M. (2010); *Grounded Theory*, I Brinkman, S. & L. Tanggaard: *Kvalitative metoder – en grundbog*, København: Hans Reitzels Forlag.

Boxall, P. (ed.) (2007): *The Oxford Handbook of Human Resource Management*, Oxford: Oxford University Press.

Brinkerhoff, R. & A. M. Apking (2001): *High impact learning*, New York: Basis Books.

Bronstein, L. R. (2003): *A Model for Interdisciplinary Collaboration*, *Social Work*, Vol. 48, Issue 3, pp. 297-306.

Bryman, A. & E. Bell (2015): *Business Research Methods*, Oxford: Oxford University Press.

Charan, R. et al (2011): *The Leadership Pipeline: How to Build the Leadership Powered Company*, San Francisco: Jossey-Bass.

Charmaz, K. (2014): *Constructing Grounded Theory*, London: SAGE Publications.

Dall, M. m.fl. (2011): Frisættende ledelse: Kunsten at integrere medarbejdere i ledelsesprocesser, København: Forlaget Frydenlund.

Dahl, K & T. Molly-Søholm (2012): Leadership pipeline i den offentlige sektor, København: Dansk Psykologisk Forlag.

Fitzgerald, L. et al. 2013: Distributed leadership patterns and service improvement: Evidence and argument from English healthcare, *The Leadership Quarterly*, Vol. 24, Issue 1, pp. 227-239.

Fitzgerald, L. et al. 2007: Service improvement in healthcare: Understand change capacity and change context, *Clinician in Management*, Vol. 15, No. 2, pp. 61-74.

Frandsen, J. og L. Holtet (2014): Hvorfor beskæftige sig med transfer/transfer i praksis?, i Vøxted, S. (red.): *Praksisnær ledelse i det offentlige*, Odense: Praxis.

Glaser, B. G. (1998): *Doing grounded theory: Issues and discussions*, Mill Valley, CA: Sociology Press.

Glaser, B. G. & A. L. Strauss (1967): *The Discovery of Grounded Theory*, Mill Valley CA: The Sociology Press.

Greve, C. (2009): *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Greve, C. & N. Ejersbo (2013): *Udviklingen i styringen i den offentlige sektor*, København: Produktivitetskommissionen.

Hall, P. (2009): Interprofessional Teamwork: Professional cultures of barriers, *Journal of interprofessional care*, Vol. 19, Issue sup. 1, pp. 188-196.

Hersted, L. & K. J. Gergen (2013): *Relationel ledelse – dialogisk baseret samarbejde*, København: Mindspace.

Hood, C. (1991): A Public Management for all seasons. *Public Administration*, Vol. 69, Issue 1, pp. 3-19.

Højholdt, A. (2016): *Tværfprofessionelt samarbejde i teori og praksis*, København: Hans Reitzels Forlag.

Jespersen, P. K. (1995); *Mellem profession og management*, Frederiksberg: Handelshøjskolens Forlag.

Jones, G. R. & J. M. George (2016): *Contemporary Management*, New York: McGraw Hill Education.

Jørgensen, D. (1989): *Participant Observations: A Methodology for Human Studies*, Thousand Oaks: SAGE Publications.

Jørgensen, J. H. m.fl. (2016): *På tværs: Grænsekrydsende ledelse og samarbejde*, København: Gyldendal Business.

Kenealy, G. (2012); *Grounded Theory: A Theory Building Approach*, in Symon, G. & C. Cassell (Ed.); *Qualitative Organizational Research*, Los Angeles: SAGE Publications.

King, N. (2004): *Using Interviews in Qualitative Research*, in Cassell, C. & G. Symon, *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, London: Sage Publications.

- Klausen, K. K. (2006): Institutionsledelse: ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige, København: Børsens Forlag.
- Klausen, K. K. (2001): Skulle det være noget særligt? - Organisation og ledelse i det offentlige, København: Børsens Forlag.
- Klausen, K. K. og D. M. Nielsen (2011): Før og efter Strukturreformen: Professionalisering af kommunal institutionsledelse?, i Ledelse & Erhvervsøkonomi, 3/2011, s. 7-18.
- Kristiansen, S. & H. Krogstrup (2015): Deltagende observation, København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S. (2007): Doing interviews, London: SAGE Publications.
- Larsen, H. H. (2010): HRM - Licens to work – Arbejdslivets tryllestøv eller håndjern?, Holte: Forlaget Valmuen
- Lawrence, P. & J. Lorsch (1967): Differentiation and Integration in Complex Organizations, Administrative Science Quarterly, Vol. 12, No. 1, pp. 1-47.
- Lind, J. & S. Vøxted (2012); Too few Indians and too many chiefs: Is this one reason for declining trade union membership in Denmark? , Nordic Journal of working life Studies, Vol. 2, No. 2, 2012, pp. 35-49
- Llewellyn, S. 2001: 'Two-way Windows': Clinicians as Medical Manager. Organization Studies, 2001, 22/4, pp. 593-62.
- Manz, C. & H. P. Sims jr. (1980); Self-Management as a Substitute for Leadership; A Social Learning Theory Perspective, Academy of Management, Vol. 5, No. 3, pp. 361-367.
- Nordentoft, H. M. & E. Just (2012): Tværfaglig praksis, København: Hans Reitzels Forlag.
- Noordegraff, M. 2007: From "pure" to "hybrid" Professionalism - Present-day Professionalism in Ambiguous Public Domains, Administration & Society, Vol. 39, Issue 6, pp. 761-785.
- Pedersen, O. K. (2011): Konkurrencestaten, København: Hans Reitzels Forlag.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2004): Public Management Reform: a Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press.
- Produktivitetskommissionen (2013): Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor, København: Produktivitetskommissionen.
- Sørensen, E. & P. Triantafillou (ed.) (2010): The Politics of Self-Governance, Farnham: Ashgate.
- Van Dooren, W. et al. (2010): Performance Mana