

## Ledere i første række

### Afrapportering af struktureret observationsstudie

*Søren Voxted, Lektor, Syddansk Universitet, Institut for Ledelse og Virksomhedsstrategi*

Formålet med dette notat er at præsentere og fortolke resultaterne fra et struktureret observationsstudie foretaget blandt 50 kommunale førstelinje ledere fordelt på fem beskæftigelsesområder. Observationsstudiet indgår som et centralt bidrag i væksthushprojektet *'Ledelse i første række – nyt lys på de første ledere i fødekæden'*. Projektet har til formål at generere viden om laget af kommunale førstelinje ledere med hensyn til deres lederroller, arbejdsopgaver og nuværende og kommende krav og udfordringer til at udøve ledelse. Med et citat fra projektet beskrivelsen, er formålet at:

*Hovedprojektet "Ledelse i første række" vil:*

- *Definere, afgrænse og tegne billeder af førstelinjelederen på baggrund af den viden, pilotprojektet har indhøstet. Hvem er de? hvad laver de? og hvilke betingelser har de for at udøve ledelse? og hvad motiverer disse ledere i deres job?*
- *Formidle og eksponere disse observationer, så de kan fungere som øjenåbner for de politiske- og styringsmæssige ansvarlige.*
- *Skabe indsigt for de uddannelsesansvarlige til at kvalificere den ledelsesmæssige kompetenceudvikling for denne gruppe af ledere.*

Formålet med dette notat er at belyse og besvare to sammenhængende spørgsmål:

1. Undersøge kommunale førstelinje lederes arbejdsmæssige aktiviteter og tidsanvendelse.
2. Undersøge hvor stor en andel af ledernes arbejdstid der går med driftsopgaver overfor ledelsesopgaver.

Det første spørgsmål antager en induktiv tilgang, hvor der på baggrund af observationer af de 50 ledere opstilles, 1) hvor mange aktivitetsskift ledere har over seks timer, 2) hvilke opgaver de varetager fordelt på otte kategorier af aktiviteter, 3) Ledernes tidsanvendelse af de enkelte opgaver. Resultaterne kan anvendes til både at give en samlet karakteristik af kommunale førstelinje lederes arbejdsopgaver, og til at belyse forskelle mellem førstelinje ledere fra forskellige fagområder.

Det andet spørgsmål relaterer sig til de aktuelle diskussioner om graden af professionalisering blandt kommunale førstelinje ledere. I både den internationale (fx Hood, 1991; Ferlie m.fl., 1996) og danske litteratur (fx Klausen, 2001 & 2006; Greve 2007 & 2009) fremføres det som et ideal, at der bør være professionelle ledere på alle niveauer i organisationen; inklusiv førstelinje ledere. Dette ideal står i modsætning til en praksis, hvor førstelinje ledere indgik i normeringen, og hvor der i en række stillinger ligefrem blev sat normer for tidsanvendelse ved hhv. ledelse og deltagelse i driften. Det spørgsmål der vil blive belyst er, hvordan fordelingen mellem at udøve ledelse og deltage i driftsaktiviteter er aktuelt på baggrund af observationsstudiet. Besvarelse af dette spørgsmål bidrager til at belyse graden af professionalisme, med et ansæt i lederes tidsanvendelse.

Det efterfølgende afsnit er en præsentation af projektets metode. Metodeafsnittet er en gennemgang af det strukturerede observationsstudie, der udgør den centrale datakilde bag undersøgelsen der udfoldes i notatet. Det skal anføres, at der som opfølgning blev foretaget en række interviews blandt de respondenter vi observerede, som udgør et supplerende datamateriale til de i alt 50 observationsrapporter. Metodeafsnittet inkluderer endvidere en diskussion af dette designs fordele og problemer i sammenligning med andre designs, især spørgeskema, med det formål at opliste, hvad der adskiller resultaterne af dette studie fra øvrige undersøgelser på feltet.

Det tredje afsnit er en opstilling og diskussion af undersøgelsens resultater. Afsnittet indledes med at præsentere de faktiske resultater fra observationerne gennem to tabeller: tabel 1 der afdækker antallet af observationer og tabel 2 der er en opgørelse af tidsanvendelse på de forskellige aktiviteter. Efterfølgende udfoldes der i afsnittet en række temaer, som vi i gruppen bag undersøgelsen har fundet særligt interessante og relevante at fremdrage fra datamaterialet.

Endelig bidrager notatets konklusion ved 1) at samle op på de to anførte overordnede spørgsmål, 2) at udfolde og perspektivere en række temaer, der udspringer af undersøgelsens resultater. I denne sidste diskussion vil der endvidere blive samlet op på, hvilke yderligere tiltag der kan iværksættes for at generere ny viden om kommunale førstelinje ledere.

## Metode

Undersøgelsen er baseret på et struktureret observationsstudie (se Bryman & Bell, 2007 for beskrivelse af denne metode). Det strukturerede observationsstudie udgør en metode, der ikke har været anvendt i Danmark til at afdække kommunale eller øvrige offentlige ledere, og som i international sammenhæng kun har været anvendt i et meget begrænset omfang. Notatet bygger hermed på et undersøgelsesdesign, der er forskellig fra øvrige undersøgelser på feltet. Metodisk adskiller det strukturerede observationsstudie sig først og fremmest ved, at det ikke er lederne selv, der angiver egen praksis, men undersøgeren der opsamler data på baggrund af direkte observationer af lederens praksis.

I studiet indgår der 50 kommunale førstelinje ledere. Vi har fulgt hver af de 50 ledere over en dag i seks timer, hvor vi har registeret deres aktiviteter og tidsanvendelse fordelt på otte kategorier. De ledere der indgår i er fordelt med 10 ledere indenfor følgende fem beskæftigelsesområder:

1. Det grønne område. Lederne er alle ansat ved kommunale parker og grønne arealer, herunder kommunale kirkegårde.
2. Idræt. Gruppen inkluderer halinspektører, ledere af idrætsanlæg og af kommunale svømmehaller.
3. Pedel og rengøring. Gruppen fordeler sig med to ledende rådhusmedarbejdere, en rengøringsleder og syv ledende skolepedeller.
4. Ældreområdet. I populationen indgår alene ledere der har en uddannelse som Social- og sundhedsassistenter. Der indgår ikke sygeplejersker i undersøgelsen, selvom de også figurerer som ledere i tilsvarende stillinger.
5. Socialpædagogiske institutioner. Denne gruppe af ledere er fra kommunale institutioner indenfor handicapområdet og børn & unge området.

Ud over at projektet alene beskæftiger sig med førstelinje ledere, er det også afgrænset til alene at se på ledere indenfor LO området. Dermed afgrænser undersøgelsen sig fra ledere fra det store antal institutioner og medarbejderkategorier i den offentlige sektor, der har en mellemlang professionsbachelor uddannelse (fx daginstitutioner og skoleområdet). Undtagelsen fra denne afgrænsning er de socialpædagogiske institutioner, hvor ledere og ansatte har en pædagogisk baggrund. Når denne gruppe er medtaget, skyldes det, at den primære fagforening blandt lederne og de ansatte, Socialpædagogernes Landsorganisation, er et LO forbund. Denne afgrænsning til LO gruppen har ligeledes betydning på ældreområdet, hvor observationerne kun omfatter ledere der kan organiseres i forbundet FOA. Endelig er undersøgelsen afgrænset fra det administrative (forvaltningsmæssige) jobområde.

Dataindsamling fandt sted ved at følgende af ledernes aktiviteter registreres fordelt på otte kategorier:

- A. Driftsaktiviteter Dette er en bred kategori, der omfatter alle aktiviteter, der knytter sig til arbejde indenfor faget/området.
- B. Mødeaktivitet
- C. Samtaler mellem leder og egne ansatte Denne kategori omfatter alle samtaler, dialog som monolog, mellem lederen og de ansatte han/hun er leder for. Dette uanset samtalens emne, idet en ansat altid vil forholde sig til, at det er en kontakt med sin leder. Samtaler er også i det omfang kommunikation foregår via telefon, noter med korte beskeder, E-mails, SMSer eller chats.
- D. samtaler med sideordnede og overordnede ledere Dette omfatter både nærmeste leder, andre ledere på tilsvarende niveau og ledere længere oppe i hierarkiet.
- E. Samtaler med andre i relation til lederrollen Denne kategori omfatter alle andre samtaler der knytter sig til lederrollen. Det er samtaler med borgere/brugere, stabsmedarbejdere, eksterne samarbejdspartnere osv.
- F. Administrative opgaver Denne kategori er administrative opgaver der er bundet op på lederfunktionen. Det er eksempelvis regnskab/budget, udarbejdelse af indberetninger, optælling af arbejdssedler, brevskrivning osv.
- G. Strategiarbejde. Som en yderligere kategori ved ene aktiviteter uden kommunikation, indtaster vi i det omfang, at vi finder aktiviteten udgør ledelsesmæssig planlægning af mere strategisk karakter. Det er udarbejdelse af planer/tanker ved forandringsprojekter, bidrag til strategi, udarbejdelse af en personalepolitik osv. Det er op til den enkelte observant at vurdere, om lederens arbejde er af en sådan strategisk karakter.

H. Andre aktiviteter. Residual kategori for ledelsesmæssige og andre aktiviteter der ikke lader sig indfange af de foregående 7 kategorier.

Registrering foregik ved at der ved hver ny aktivitet blev angivet i forhold til hvilken kategori den faldt inden for, og en tidsangivelse i hele minutter. Aktiviteter under et minut blev registeret som sådan, hvor to aktiviteter under et minut ved sammentælling registreres som et helt minut.

For at sikre en ensartet registrering blandt de i alt 7 personer der gennemførte observationerne, blev der forud for undersøgelsen iværksat en række aktiviteter.

I efteråret 2010 blev der gennemført en pilotundersøgelse baseret på ni respondenter. Undersøgelsen var underlagt en interviewguide, der præciserede indholdet af hver af de otte kategorier. Formålet med pilotundersøgelsen var at afprøve metode og interviewguide, hvor det konkrete udbytte var erfaringsopsamling på metoden og revision af interviewguide. Der blev også forud afholdt et møde, for de personer der indgik i hovedprojektet for at diskutere erfaringer. Endelig blev der gennemført et gruppeinterview med fire af de respondenter, der indgik i pilotforløbet. Resultaterne fra pilotundersøgelsen afstedkom kun mindre ændringer i interviewguiden. Eksempelvis blev de otte kategorier vi havde opstillet videreført i hovedprojektet.

I løbet af undersøgelsen blev det aftalt, at såfremt der opstod situationer med tvivl om indplacering, skulle dette rapporteres til samme person, der herefter formidlede ud hvad der var praksis i tilsvarende situationer til de øvrige observander. Dette er sket i 5 tilfælde. Den mest væsentlige af disse korrektioner er, at kommunikation med sideordnede ledere blev indplaceret i kategori D. De fire øvrige korrektioner relaterer sig til specielle aktiviteter. Et eksempel er en leder der før udløb af tidsperioden måtte forlade arbejdspladsen pga. sygt barn. Denne aktivitet blev kategoriseret for resten af tidsrummet under H.

De 50 respondenter der indgår i projektet er fundet gennem et såkaldt snow-ball sampel (Bryman & Bell, 2007). Der blev i denne proces anvendt flere kilder:

Faglige organisationer blev anmodet om at fremskaffe mulige respondenter.

Der blev rettet kontakt til kommunale ledere.

Kontakt til potentielle ledere via lederuddannelsesstilbud.

Brug af observandernes egne personlige og professionelle netværk.

Ved et emne til undersøgelsen blev det lagt frem i gruppen, med henblik på en vurdering, om pågældende faldt indenfor målgruppen. Der er ikke lavet opgørelser over hvor mange ledere der har været kontakt med, men tallet er skønnet mere end 100 personer. De ledere der ikke kom med skyldes det enten 1) aftale blev af forskellige årsager aflyst. Bl.a. oplevede vi en del afskedigelser blandt de ledere, vi havde truffet aftaler med. 2) De respondenter vi fik kontakt til, faldt af forskellige årsager udenfor vores målgruppe. I forlængelse havde vi to observationer, som vi efterfølgende har trukket ud af datamaterialet og erstattet med nye observationer, idet de ikke tilhørte målgruppen (hhv. en sygeplejerske og en statsansat).

Af de 50 respondenter der indgår i datamaterialet har to personer ikke formelt har en ansættelse hos en kommune. Det er hhv. en halinspektør og en leder på en socialpædagogisk institution. Begge ledere er ansat i selvejende institutioner. De to institutioner er imidlertid så tæt knyttet til det kommunale system, at deres vilkår på alle måder er sammenlignelige med tilsvarende kommunale ledere.

Ud over kriterierne om at det er kommunale førstelinje ledere, og at de tilhører LO gruppen, er lederne udpeget ud fra et ønske om variationsbredde hvad angår geografi og kommunestørrelse. Der er ikke opsat egentlige kriterier for hvordan dette krav skal indfris, men af nedenstående liste fremgår det, at der er opnået en spredning. Fra følgende kommuner kommer en eller flere af de 50 respondenter:

Københavns kommune

Frederiksberg kommune

Ballerup kommune

Gentofte kommune

Tårnby kommune

Herlev kommune

Hvidovre kommune

Høje Taastrup kommune

Hørsholm kommune

Fredensborg kommune

Frederikssund kommune

Roskilde kommune

Køge kommune

Holbæk kommune

Odense kommune

Billund kommune

Vejle kommune

Tønder kommune

Favrskov kommune

Århus kommune

Syddjurs kommune

Ringkøbing-Skjern kommune

Hjørring kommune

At strukturerede observationsstudier ikke tidligere har været anvendt i af os kendte undersøgelser til at afdække kommunale ledere, kan det begrundes med, at det er meget ressourcekrævende metode i sammenligning med de øvrige designs der anvendes indenfor feltet. Ligeledes er det en metode der kun

bidrager til relativ få data i sammenligning med andre designs. Når vi alligevel har anlagt dette design, skyldes det, at det giver en direkte og autentisk adgang til at måle ansattes aktiviteter og tidsanvendelse, samt at dette foregår ud fra ensartede kriterier på tværs af populationen. Alternativet til en sådan registrering af de ansattes arbejdsopgaver er surveys, der har som det første den svaghed, at de baserer sig på de ansattes egne fortolkninger af kategorisering af aktiviteten. I de interviews vi havde efterfølgende, kom det frem, at der ikke var en ensartet opfattelse af aktiviteter. Et eksempel på dette var en leder, der opfattede kommunikation med de ansatte om skemalægning af arbejdstid som en administrativ opgave. En anden svaghed ved surveyet er, at angivelser ofte er tidsforskudte, og dermed mere udtryk for lederens opfattelse af tid frem for den kronologiske tid. Der er en oplagt risiko for at visse typer af aktiviteter der fylder meget mentalt, angives af lederne selv til at udgøre en større del af den arbejdsmæssige hverdag end det faktisk er tilfældet. Dette gælder især ved anvendelse surveys, hvor ledere bliver anmodet om at vurdere deres prioriteringer og tidsanvendelse i brede termer (se fx Det danske ledelsesbarometer, 2005; Klausen, 2006; Friis, 2010). Dette kan imødegås ved surveys der baserer sig på ledernes time/sags registreringer, men denne metode vil ikke helt kunne eliminere problemet med usikkerhed ved tidsforskydninger. Ligesom der fortsat hersker problemet med at identiske aktiviteter vurderes forskelligt lederne imellem.

De kvalitative designs, her først og fremmest forskellige typer af interviews, giver mulighed for at spørge ind til karakteren af de respektive aktiviteter. Men fortsat er det et grundlæggende vilkår, at data baserer sig på fortolkninger af respondenternes fortolkninger.

Svagheden ved det strukturerede observationsstudie er, at deltagerne og deltagelse i nogen grad påvirkes af at blive observeret. Som anført tidligere var der en del der takkede nej til at blive fulgt en dag, måske af frygt for at de fremstod utilstrækkelige i deres job. Ligesom det ikke kan udelukkes, at de på den dag de indgik greb opgaverne en smule anderledes an end ellers. En anden hyppig årsag til, at lederne ønskede at flytte besøget, var, at den dato vi foreslog, var besat af møder. Det skal til dette usikkerhedsmoment ved undersøgelsen tilføjes, at tre af de 50 observationer foregik på dage, hvor lederen næsten udelukkede deltog i møder.



En kritik af observationsstudier der ofte anføres, er, at den der observerer ikke forstår indhold, mening og konsekvenser af sine observationer. Til at imødegå dette problem, og som et yderligere input af data, blev der efterfølgende planlagt gruppeinterviews med hver af de fem kategorier af ledere og et tværgående gruppeinterview med i udgangspunktet en repræsentant for hver af de fem grupper. Formålet med disse interviews var at få fortolket og uddybet vores observationer. Det viste sig at være svært at få samlet lederne til disse interviews, og kun fire af de seks interviews blev gennemført. De afstedkom dog data, som er relevante for fortolkning af observationsstudiet, hvorfor resultaterne løbende er indarbejdet og refereret til i dette notat.

## Resultater

De første resultater er hvor mange aktiviteter og skift lederne i alt og indenfor de enkelte kategorier af ledere har foretaget. Her viser tallene, at lederne i gennemsnit har haft 9 aktiviteter pr time:

*Table 1: Antallet af aktiviteter, opgjort i antal aktiviteter pr. leder pr. observation (6 timer)*

	SL ledere	Pedel mv.	Ældreområdet	Idrætsområdet	Det grønne område	Samlet ledergruppe
A: Driftsaktiviteter	3,7	10,3	8,8	7,7	8,0	7,7
B. møder	2,1	1,5	2,4	1,0	2,6	1,9
C: Kontakt til egne ansatte	14,2	15,0	19,3	10,8	14,7	14,8
D: Kontakt til overordnede og sideordnede ledere	9,1	3,2	3,9	3,1	1,8	4,2
E: Kontakt til andre	6,4	18,2	6,8	8,7	3,8	8,8
F: Administrative opgaver	13,0	13,9	10,6	6,5	7,9	10,4
G: Strategiarbejde	1,5	1,9	0,7	2,4	1,2	1,5
H: Andre aktiviteter	6,6	6,7	7,0	3,6	3,8	5,5
I alt + (antal aktiviteter pr. time)	57 (9,5)	70 (11,7)	60 (10,0)	43 (7,2)	41 (6,8)	54 (9,0)

N=50

De ledere der har flest aktivitetsskift i løbet af en arbejdsdag er pedellerne, mens det grønne område er det mindst omskiftelige lederjob.

I tabel to fokuseres der på tidsanvendelsen af de otte aktivitetstyper:

Tabel 2: Tidsanvendelse af arbejdstiden i procent:

	SL ledere	Pedel mv.	Ældreområdet	Idrætsområdet	Det grønne område	Samlet ledergruppe
A: Driftsaktiviteter	4	26	18	26	24	20
B. møder	22	12	18	9	27	18
C: Kontakt til egne ansatte	11	9	18	14	11	13
D: Kontakt til overordnede og sideordnede ledere	8	5	4	4	2	5
E: Kontakt til andre	12	16	9	10	4	10
F: Administrative opgaver	18	16	16	20	15	17
G: Strategiarbejde	6	1	2	4	6	4
H: Andre aktiviteter	16	17	15	12	13	15
I alt <sup>1</sup>	104	102	100	99	102	102

N=50

Disse resultater er ligeledes med til at understrege, at lederne gennemgående har omskiftelige arbejdsdage. Ingen af de otte aktivitetsgrupper udgør mere end 20 pct. i gennemsnit af arbejdsdagen.

På baggrund af data fra de to tabeller er der i notatet opstillet en række temaer, som udgør undersøgelsens resultater.

### Deltagelse i driftsaktiviteter

Et af de spørgsmål der opstilles i indledningen er, i hvilket omfang de ansatte indgår i driftsaktiviteter. Her viser tallene, at lederne samlet set anvender 20 pct. af deres tid i driften. Dette resultat dækker imidlertid over markante forskelle de fem grupper imellem. For pedeller mv. og indenfor idræt er tidsanvendelsen på

<sup>1</sup> De enkelte tal er afrundet til nærmeste hele procent. Dette giver varieret sammentælling

26 pct., og for det grønne område 24 pct. Altså en betydelig driftsaktivitet, og for de to førstnævnte grupper er det den mest tidskrævende aktivitet af de otte punkter. For det grønne område og ældreområdet dækker tallene dog over betydelige interne variationer blandt de ti observerede ledere, hvor nogle leder anvender over halvdelen af deres tid på driftsopgaver, mens andre leder er helt ude af driften. Især indenfor det grønne område er der store forskelle i lederrollen lederne imellem, hvilket er et tema der vendes tilbage til i notatet. Omvendt forholder det sig for lederne på det socialpædagogiske område. De adskiller sig markant ved kun at deltage i driftsopgaver i 4 pct. af deres tid. De er dermed de facto fuldtidsledere. Hvad der gør at dette område adskiller sig, kan ikke umiddelbart besvares ud fra disse data. En oplagt tese er, at det knytter sig til arbejdsområdet, herunder den måde området er internt organiseret. En anden mulig forklaring udspringer af det forhold, at lederne på de socialpædagogiske institutioner har en anden uddannelsesmæssig baggrund (inklusiv ledelsesmæssig efteruddannelse), og er modsat de øvrige ledere leder for professionsansatte med en mellemlang videregående uddannelse. Resultatet kan også være en konsekvens af, at kommunerne i særlig grad har satset på en professionalisering af ledere indenfor velfærdsområder med mellemuddannet arbejdskraft (fx daginstitutioner, folkeskoler, hjemmesygeplejen), mens der ikke har været et tilsvarende fokus på lederudvikling, hvor lederne og deres ansatte har en baggrund som faglærte eller lign.

Som et supplement til denne opgørelse, er der ud af datamaterialet endvidere opgjort andelen af fuldtidsledere, hvilket defineres som ledere der anvender maksimalt 5 pct. af deres arbejdstid på driftsopgaver. Andelen af fuldtidsledere er 15 af de 50 respondenter, fordelt med:

Socialpædagogiske ledere: 5

Pedeller: 0

Ældreledere: 3

Idrætsområdet: 4

Det grønne område: 3

Med den undtagelse at ingen pedeller er fuldtidsledere blandt de 15, er der en jævn fordeling kategorierne imellem. Til sammenligning er der syv af de 50 ledere, der anvender mere end 50 pct. af arbejdstiden på

driftsopgaver, fordelt med tre på det grønne område, to pedalledere, og en på hhv. ældreområdet og idræt.

### Arbejdsbelastning fra administrative opgaver

Et af undersøgelsens måske mere bemærkelsesværdige resultater er, at lederne bruger relativt begrænset tid på administrative opgaver. I gennemsnit anvender lederne 17 pct. af deres tid på administrative opgaver, hvilket svarer til ca. 1/8 af arbejdsdagen. Et mere kuriøst resultat er det, at det er halinspektører mv. der anvender mest tid på administrative opgaver, omend der ikke er tale om et signifikant udsving. Den administrative belastning er relativ ens de fem ledergrupper imellem. Dette står i skærende kontrast til den offentlige debat om stigende administrative belastninger, ligesom en række undersøgelser har anført, at lederne føler sig unødigt presset på dette område, hvilket går ud over tid til at udøve ledelse (se fx Vøxted, 2009 for denne diskussion). Især er ældreområdet blevet fremhævet i denne debat som et område, der er presset af administrative opgaver. Dette afspejler sig ikke i denne undersøgelse. 16 pct. af lederes tid i ældresektoren går til administrative opgaver.

Hermed udgør undersøgelsens resultat et paradoks, set overfor den fremherskende diskurs om offentlige lederes arbejdspress. Dette forhold blev derfor gjort til et centralt tema i gruppeinterviewene, hvor vi spurgte indgående ind til denne iagttagelse. En forklaring der blev nævnt i gruppeinterviewene er, at mange ledere finder de administrative opgaver mindre spændende, ligesom det blev anført, at det er et område, hvor der altid tilbagestår hængepartier. Det giver dårlig samvittighed, og gør at opgaven mentalt fylder meget. Dette også nævnt som en kritik af de undersøgelser, der baserer sig på surveys og interviews om den administrative belastning. En anden forklaring vi blev præsenteret for, er, at administrative opgaver er opgaver ledere tager med hjem og laver i fx aftentimerne. Hvilket kan gøre, at arbejdsbelastningen på dette felt er større end vi har opfanget med vores design.

Undersøgelsen indeholder også data der fortæller hvor mange gange i løbet af en arbejdsdag, en leder påbegynder administrative opgaver. Gennemsnitligt påbegynder lederne administrative opgaver 10,4 gange i løbet af en arbejdsdag på seks timer. Det gør det til en af de aktiviteter, der har et højeste gennemsnit. Vi observerede typisk, at når ledere sieder på kontoret/foran PCeren, bliver de forstyrret og går

fra til andre opgaver, for så senere at vende tilbage til denne aktivitet. Det gør at administrative opgaver foretages over et længere, men afbrudt, tidsrum.

Dette fører over i det forhold, at der også kan være forskellige opfattelser hos ledere af, hvad der udgør administrative opgaver. Tre konkrete eksempler fra undersøgelsen. Det første er fra et gruppeinterview, hvor en leder indenfor idrætsområdet angiver, at samtaler med ansatte om vagtplaner er en administrativ opgave. Denne opgave har vi kategoriseret som samtale med ansatte. Et andet eksempel er to ledere indenfor hhv. det socialpædagogiske område og pedeller, der i udøvelse af administration konstaterer, at arbejdsedler er udfyldt forkert. De efterfølgende samtaler med de pågældende ansatte noterer vi som samtaler med ansatte og ikke administrative opgaver. Her kan det godt tænkes, at nogen leder ser dette som en administrativ opgave, da den ligger i direkte forlængelse. Det tilsvarende gælder det sidste eksempel, hvor en pedel standsede en udbetaling på kommunen til en håndværksmester, idet han ikke mente opgaven var fuldført.

Et sidste forhold er, at denne undersøgelse måler ledernes belastning af administrative opgaver, ikke organisationens administrative belastning. I mindst et af observationsstudierne (en ældreinstitution) blev administrative opgaver overdraget fra lederen til en ansat. Ligeledes havde nogle af de største institutioner ansat kontorpersonale modsat de fleste af de øvrige arbejdspladser hvor observationerne fandt sted. Omvendt fortalte et par af lederne fra gruppeinterviewet med idrætslederne, at de var alene med de administrative opgaver. De havde ikke mulighed for at overdrage denne type af arbejde til ansatte eller havde kontorpersonale.

### Udviklingsledelse

I vores observationer indgik 'strategisk arbejde', hvilket inkluderer overordnede personalemæssige aktiviteter, forandringsledelse og strategiske tiltag. Dette sammenfattes i den videre fremstilling i et fælles begreb: 'udviklingsledelse'. Denne aktivitet indgår i et særdeles begrænset omfang i observationerne; i gennemsnit kun 4 pct. Hvilket umiddelbart kan afstedkomme den konklusion, at dette lag af ledere ikke beskæftiger sig med strategiske overvejelser og forandringsledelse. Dette vil være et resultat i modsætning til både surveyet udarbejdet i dette projekt (Friis, 2010), andre undersøgelser (se fx Klausen, 2006; Voxted,

2007), og de meldinger vi fik i gruppeinterviewene. Her fremstiller lederne selv udviklingsledelse som en væsentlig opgave i deres hverdag.

Det undersøgelsen måler, er omfang af aktiviteter der bidrager til udvikling og strategisk ageren som særskilt aktivitet. Denne type af aktiviteter kan imidlertid også være en integreret del af de øvrige aktiviteter: samtaler med ansatte, møder, samtaler med overordnede osv. Det der kan konkluderes ud fra undersøgelsen er derfor, at udviklingsledelse i et meget begrænset omfang udgør en særskilt aktivitet i førstelinje ledernes arbejdsmæssige hverdag. Men det kan være et perspektiv og en udfordring, som de har med i tankerne, og som de inkluderer i deres øvrige opgaver.

Med det design der er valgt i denne undersøgelse, er det næppe lykkedes at opfange den arbejdsbelastning, der er på førstelinje lederne i tilknytning til forandringer. Dette baserer sig også på det forhold, at de organisationer der indgår i studiet har og er i forandringsprocesser. Næsten alle de ledere der indgår i undersøgelsen, må forholde sig til aktuelle budgetmæssige stramninger. Flere af de socialpædagogiske organisationer har været i en overgang fra at være amtslige institutioner til kommunale institutioner. På det grønne område er der eksempler på, at deres aktiviteter har været i udbud i licitation. Dette er kun nogle eksempler på de mange forandringer, vi fik omtalt i interviews og under vores besøg. Disse forandringer udgør udfordringer i ledernes hverdag, som vi altså ikke har kunnet indfange med denne undersøgelse, hvad angår hvordan lederne håndterer disse udfordringer. Hvilket udgør et oplagt tema for nye undersøgelser.

### Kontakt til ansatte

Observationerne viser, at lederne i gennemsnit anvender 13 pct. af deres tid i dialog med egne ansatte. Pedellerne er lavest, hvilket også er den kategori af ledere, der har færrest ansatte under sig. Mens lederne i ældresektoren adskiller sig ved at anvende 18 pct. af deres tid i dialog med ansatte. Bag disse tal ligger, at lederne er i kontakt med egne ansatte i gennemsnit 2,5 gange i timen. Igen adskiller ældresektorens ledere sig ved at have et gennemsnit på 3,2 gange i timen. De øvrige fire kategorier af ledere er ens. Hvilket medfører, at pedelledernes samtaler dermed er af kortere varighed.

### Kontakt til overordnede og sideordnede ledere

Omvendt viser undersøgelsen, at lederne kun anvendte en begrænset del af deres tid på kontakt til overordnede og sideordnede ledere. I gennemsnit 5 pct. af tiden. De socialpædagogiske ledere anvender noget mere tid: 8 pct. Ligesom de i gennemsnit i løbet af observationerne på seks timer havde kontakt til overordnede eller sideordnede ledere 9,1 gange mod et gennemsnit på 4,2 gange. Denne store forskel kan forklares med, at for de socialpædagogiske ledes vedkommende er overordnede og sideordnede ledere på den samme fysiske lokalitet. Dermed er der en løbende og personlig kontakt mellem lederne i hverdagen, hvor det forholder sig anderledes for flertallet af de øvrige ledere, der er alene med deres ansatte på deres lokalitet. Kontakten til over- og sideordnede ledere foregår derfor på mail eller telefon, ligesom den først etableres kontakt når der opstår et konkret behov.

### Andre kontakter

Kontakt til andre instanser blandt lederne er et af de felter for observation, hvor der er mere væsentlige forskelle de fem grupper af ledere imellem. De ledende pedeller skiller sig afgørende ud, ved at denne opgave fylder 16 pct. af deres arbejdstid mod 10 pct. i gennemsnit. Der tegner sig dermed i undersøgelsen en lederrolle blandt pedellerne, hvor ledelse i stort omfang er at lede udad organisationen, frem for at lede nedad og egne ansatte. Dette lag af ledere har for de flestes vedkommende under fem ansatte under sig, hvilket også afspejlede sig i, at de er den kategori af førstelinje ledere, der anvender mindst tid i samtaler med deres ansatte (9 pct.). Lederrollen blandt især skolepedellerne er i stort omfang bundet op på et ledelsesansvar, der vedrører brug af eksterne samarbejdspartnere i kraft af håndværkere, leverandører osv. Dermed adskiller pedellerne sig med en lederrolle, som er forskellig fra forestillingerne om professionalisering af ledelse. Når der i den nuværende debat henvises til behovet for professionelle ledere i den offentlige sektor, er det med henvisning til ledelse af ansatte indenfor eget område, fokus på udviklingsledelse og aktiv deltagelse i en samlet ledergruppe med øvrige professionelle ledere (se fx Klausen, 2001 & 2006; Voxted, 2007; Voxted, 2010). Dette er ikke den lederrolle pedellerne indfrier. Til gengæld varetager de et ledelsesansvar ved selvstændigt at tage beslutninger og lede samarbejdet med eksterne leverandører og samarbejdspartnere. Hvilket også udgør en (nødvendig) lederrolle, men forskellig fra de aktuelle idealbetragtninger.

## Mødeaktivitet

Et andet tema der ofte fremføres i debatten om ledernes arbejde, er, at de anvender en stor del af tiden på møder. At mødeaktiviteten er stor også blandt førstelinje ledere bekræfter denne undersøgelse: 18 pct. i gennemsnit. Bag dette tal er der store forskelle de fem kategorier af ledere imellem. Det er den type af observationer, hvor der er en række af de største forskelle. Lederne indenfor idrætsområdet er kun i møder 9 pct. af deres tid, mens det for pedellerne også ligger lavt med 12 pct. Omvendt anvender de socialpædagogiske ledere 22 pct. af deres tid på møder, og på grønne område er mødedeltagelse helt oppe på 27 pct. af arbejdsdagen.

Hvad angår deltagelse i møder, er det et felt, hvor undersøgelsen er behæftet med en metodisk usikkerhed. Langt de fleste af lederne kunne fortælle, at de har arbejdsdage præget af møder. Nogle af lederne fravalgte at vi kom en af disse dage med mange møder, mens andre accepterede. I den samlede undersøgelse er der tre observationer, hvor arbejdsdagen næsten udelukkende går med møder; to indenfor det grønne område og en blandt de socialpædagogiske ledere. Dette forhold er medvirkende til, at det grønne område markerer sig som den kategori af ledere, der anvender mest tid på møder.

Mødeaktiviteten syntes endvidere at afspejle en grad af professionalisering i lederrollen, hvilket er et tema der vendes tilbage til i et efterfølgende afsnit. Til denne pointe indgår det i vurdering af mødeaktiviteten, at de fleste møder var med enten overordnede eller egne ansatte. Dermed bidrager møder til at lederne anvender mere tid på egne ansatte og har en større og tættere kontakt til de overliggende og sideordnede lag af ledere end hvad der angives med svarkategorierne C (Kontakt til egne ansatte) og D (Kontakt til overordnede og sideordnede ledere).

Det udgør en sidste pointe, at mødefrekvensen i gennemsnit er på 1,9 møde om dagen pr. leder. Det kan til dette tal altid diskuteres, om det er meget eller lidt; men umiddelbart virker det ikke som overvældende mange møder i løbet af en arbejdsdag. Et afledt resultat er det derfor, at hvert møde i gennemsnit strækker sig 34 minutter. Måske kan det give anledning til effektiviseringer. Men det er naturligvis afhængig af mødernes formål og kvalitet, hvilket denne undersøgelse ikke kan belyse.



### Kategorien 'andet'

I registreringer ved observationerne er inkluderet en kategori H for andre aktiviteter. Denne indbefatter en mangefold af aktiviteter der falder uden for de øvrige kategorier, bl.a. pauser, sociale og private samtaler, transport og øvrige private gøremål. Denne kategori er meget ens lederne imellem på 15 pct. af arbejdstiden. Det kan til denne registrering tilføjes af anekdotiske viden, at netop 15 pct. angives som den tid i løbet af en arbejdsdag ansatte skal have som pauser/frirum, for at have et optimalt arbejdsmiljø.

At pedelgruppen ligger en smule højere skyldes to registreringer af hver halvanden time. Den ene måtte tage sig af et privat gøremål efter indlæggelse af et nært familiemedlem. Mens den anden forlod arbejdspladsen pga. begravelse af en kollega.

### Forskelle internt i ledergrupperne

For hver kategori af ledere indgår der ti observationer. Til dette skal også medtages det resultat, at lederne indenfor de enkelte kategorier ikke nødvendigvis er en homogen gruppe. Der er interne forskelle. På tre af områderne deler respondenterne sig nogenlunde ligeligt mellem en gruppe der er stærkt involveret i driftsopgaver, og en gruppe der ikke eller kun i beskedent omfang varetager driftsopgaver. Det er lederne på det grønne område, idrætsområdet og ældreområdet. Især det grønne område er markant med en gruppe på tre ledere, der helt og aldeles beskæftiger sig med ledelse, mens andre af de observerede ledere indgik som fagligt udøvende i mere end 50 pct. af deres arbejdstid. Denne forskel kommer også frem i det survey, der udgjorde det første bidrag af data i det samlede projekt (Friis, 2010). Her blev der stillet spørgsmålet: "Hvilket af disse 'titler' passer efter din egen opfattelse bedst på dig?", med svarmulighederne 'leder', 'kollega' eller 'koordinator'. Blandt 3F lederne der bl.a. omfatter det grønne område, svarer 25 pct. af de anser sig selv for at være ledere, 29,5 pct. af de er kollegaer og 45,5 pct. at de er koordinatører. Omvendt er det blandt de socialpædagogiske ledere, som er den af de ledergrupper vi observerede, der fremstår mest homogen. 87,3 pct. af lederne herfra anser i surveyet sig selv for at være 'leder'. Hvilket er et resultat der harmonerer med observationsstudiets målinger.

Vores studie viser dermed, at der indenfor nogle områder er meget forskellige ledelsesmæssige løsninger kommuner imellem. Hvad disse forskelle bunder i kan undersøgelsen ikke afdække, men det skyldes ikke

nødvendigvis (alene) hvilket fagområde lederne kommer fra. Der kan også peges på andre årsager jf. det efterfølgende afsnit.

### Andre årsager end forskelle i faggrupper

I gennemgangen i dette notat skelnes der mellem fem forskellige kategorier af ledere. Der ville imidlertid også kunne anlægges andre vinkler, som eventuelt kan give andre og lige så interessante resultater. En første sådan anden vinkel er en opdeling af populationen med udgangspunkt i kontrolspan; antal ansatte de enkelte leder har under sig. Der foreligger ikke tal for alle de ledere vi har observeret, men den umiddelbare fornemmelse er, at andelen af fuldtidsledere er stigende med antal ansatte lederne har under sig. Med fuldtidsledere henvises der ud fra observationsstudiets iagttagelser til et mønster, hvor lederne slet ikke eller i meget begrænset omfang deltager i driftsopgaver. Ligesom dette lag af ledere er kendetegnet ved en større mødefrekvens og en større tidsanvendelse i dialog med egne ansatte. Især indenfor det grønne område er dette mønster meget tydeligt. Men som anført foreligger der ikke datamateriale der gør, at det aspekt kan belyses fyldestgørende.

Det andet er i hvilken grad forskelle lederne imellem udspringer af ledernes deltagelse i ledelsesmæssig efteruddannelse. Den gruppe af ledere der i størst omfang er fuldtidsledere, er de socialpædagogiske ledere. Størstedelen af disse ledere enten har eller er i gang med en lederdiplomuddannelse. I vores gruppeinterviews var der også to eksempler på fuldtidsledere fra andre jobområder, som begge angav de havde gennemført formel lederuddannelse. En oplagt og interessant tese at forfølge kunne derfor være, om der er korrelation mellem ledelsesmæssig efteruddannelse og ledernes arbejdsopgaver.

Begge de forhold der fremføres i afsnittet er baseret på hypoteser baseret på fragmenter af data fra undersøgelsen. Det er dog hypoteser på et så tilstrækkeligt grundlag, at det efterfølgende vil være relevant, og tillige tilgængeligt, at få de to hypoteser efterprøvet.

### Opsamling og perspektivering

I punktform er de mest væsentlige resultater af observationsstudiet, at:

- SL ledere bruger kun 4 pct. af deres arbejdstid på driftsopgaver (deltagelse i arbejdet). For de øvrige grupper ligger tallene langt højere. Gennemsnit er 20 pct.
- 15 ud af 50 ledere, svarende til 30 pct. anvender 5 pct. eller mindre af deres arbejdstid på driftsopgaver. Der er ingen fra pedelgruppen blandt de 15 ledere.
- Lederne har i gennemsnit 9 jobskifte i timen, med det grønne område som det laveste (6,8) og pedeller højst med 11,7
- Ingen af grupperne bruger mere end 20 pct. på administrativ ledelse. Det er, måske overraskende, halinspektører mv. der anvender mest tid på administration med 20 pct. af tiden. Gennemsnit er 17 pct.
- Det strategiske arbejde fylder lidt: i gennemsnit ikke mere end 4 pct. af vores observationer. Det skal understreges, at strategisk arbejde i undersøgelsen alene ses som en selvstændig aktivitet. Denne udfordring kan være integreret i de øvrige opgaver der iagttages ved registrering af observationer.
- Lederne anvender 13 pct. af deres tid i gennemsnit til samtaler med egne ansatte, hvor ældresektoren skiller sig ud med 18 pct. I gennemsnit har hver leder 14,8 samtaler i løbet af de seks timer med ansatte.
- Det grønne område er der store forskelle lederne imellem; meget større end indenfor de fire andre områder.
- 18 pct. af ledernes tid går med møder, med det grønne område som topscore på 27 pct. Idrætsområder har 9 pct. som laveste score
- Pedeller bruger 16 pct. af deres tid på eksterne kontakter; gennemsnit er kun 10 pct.
- Kun 5 pct. af tiden anvendes til samtaler med sideordnede og overordnede ledere.
- Kategorien 'andet' er relativ ens de fem grupper imellem på ca. 15 pct.

Opsamlende viser resultaterne, at de kommunale førstelinjeledere der indgår i denne undersøgelse, anvender størstedelen af deres tid på hvad der kan betegnes som ledelse. I gennemsnit er lederne 'kun' 20 pct. af arbejdstiden i driften; 15 af de 50 ledere er 5 pct. eller mindre af deres tid i drift, mens syv ledere er mere end halvdelen af deres tid på driftsopgaver.

Et andet bemærkelsesværdigt resultat er det, at alle fem kategorier af ledere bruger mindre end 1/5 af arbejdsdagen på administrative opgaver. Omvendt viser gennemsnit, at præcis 50 pct. af ledernes tid går

med møde/dialog som ledere og strategiske opgaver (kategorierne B, C, D, E og G i tabel 2). Den lederguppe der er mest i dialog er de socialpædagogiske ledere med 59 pct. Lavest er idrætslederne med 41 pct.

Det er med denne som med mange øvrige undersøgelser, at den rejser mindst lige så mange nye spørgsmål som den giver svar. Særligt på tre felter syntes der behov for uddybende undersøgelser. Denne undersøgelse omfatter et særligt segment af ledere; ledere indenfor LO gruppen. Det er i den kommunale og offentlige sektor det lag af ansatte og ledere, som i udgangspunktet har det laveste uddannelsesniveau. Undtagelse i denne undersøgelse er de socialpædagogiske ledere, der er ledere indenfor den store gruppe af professionsansatte med en mellemlang uddannelse i velfærdssektoren. Det vil være oplagt at gennemføre dette design med henblik på at afdække om lederne for disse store grupper af ansatte i et større omfang er fuldtidsledere, og i det hele taget agere i overensstemmelse med et mere professionelt ledelsesideal i lighed med de socialpædagogiske ledere. Ligeledes er der laget af ledere indenfor forvaltning ikke inkluderet i undersøgelsen.

I forlængelse er der spørgsmålet, hvad der er udslagsgivende for andelen af fuldtidsledere. Her peger undersøgelsen på den tese, at kontrolspan og/eller ledelsesmæssig efteruddannelse udgør en lige så eller mere væsentlig faktor. Hvilket vil være en oplagt og meget tilgængelig opfølgning på dette notat.

Et sidste spørgsmål er, hvordan kommunale førstelinje ledere håndterer udfordringen med at lede organisationer i forandringer. Observationsstudiet viser med alt tydelighed, at lederne ikke løfter denne opgave som en særskilt aktivitet. Dette kan imidlertid ikke udlægges derhen, at de ikke tager opgaven med udviklingsledelse på sig. Det er en oplagt tese, at dette udgør en aktivitet integreret i lederens øvrige opgaver, og som udfolder sig i et sprog og en tilgang, som harmonerer med de ansattes faglighed og arbejdsområde. At forstå udviklingsledelse i dette lag af ledere kræver derfor andre og fortrinsvist kvalitative undersøgelsesdesigns.

## Referencer

- Bryman, Allan & Emma Bell (2007); *Business Research Methods*, Oxford University Press, Oxford
- Ferlie, Ewan at al. (1996); *The new Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford
- Friis, Lars (2010); Om ledere i 1. række, notat, Væksthus for Ledelse & Lars Friis, København & Århus
- Greve, Carsten (2009); *Offentlig ledelse – Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København
- Greve, Carsten (red.), (2007); *Offentlig ledelse og styring*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København
- Hood, Christopher (1991); A public management for all seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, spring 1991, pp. 3-19
- Klausen, Kurt Klaudi (2001); *Skulle det være noget særligt. Organisation og ledelse i det offentlige*, Børsens Forlag, København
- Klausen, Kurt Klaudi (2006); *Institutionsledelse. Ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige*, Børsens Forlag, København
- Ledernes Hovedorganisation & Handelshøjskolen i Århus (2005); *Det danske ledelsesbarometer*, Det danske ledelsesbarometer, København & Århus
- Voxted, Søren (2007); *Den nye mellemleder*, Hans Reitzels Forlag, København
- Voxted, Søren (2009); *Leder uden ansigt*, paper, Det Danske Ledelsesakademi, 8-9. December 2009, Syddansk Universitet, Odense
- Voxted, Søren (2010); *Førstelinjledere i den kommunale sektor. En karakteristik af hybridlederen*, Det Danske Ledelsesakademi, 6-7. december, Aalborg Universitet, Aalborg