

Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 2: Kampen om styringen

Af Klaus Majgaard*

Den offentlige styring er både konfliktfyldt og forlegen. Den er konfliktfyldt, fordi den er mødested for kæmpende styringsparadigmer, som sætter hver sin dagsorden for, hvad der er rationelt og helhedsorienteret. Og den er forlegen, fordi storstilede styringsinitiativer boykottes af ledere og medarbejdere. Der er således en kløft mellem myten om den mægtige styring og så dens reelle gennemslag i velfærds-samfundets frontlinje. Denne artikel søger at tegne konturerne af denne kamp om styringen – med afsæt i den aktuelle kontrovers om New Public Management (NPM) og dens alternativer og arvtagere. Der er flere niveauer i spil: Dels den eksplícitte kritik af NPM, som den formuleres af faglige organisationer. Dels det tavse oprør i form af en boykot og dekolpling af styringstiltag. Endelig diskuteres tre aktuelle bud på alternativer til NPM – alle fremsat i aktuelle bøger, der udkom i 2010.

A. Indledning: Kæmpende styringsparadigmer

1. Opgør med styringen

Der er ikke noget at sige til, at styringen har fået et dårligt ry. I den første artikel i denne serie (Ø&I nr. 6 2010/2011) så vi, hvordan styring udøves gennem spil, som overlæsser kompleksitet fra det ene styringsniveau til det næste. Kommunikationen følger et fast mønster: Der opstilles et dilemma bestående af flere modsatrettede krav – f.eks. til økonomi og kvalitet. Og der appelleres til næste styringsniveau om at træde i karakter ved netop at tage dette dilemma på sig. At være ansvarlig og autonom er ensbetydende med at kunne bære krydspres og dilemmaer, og at undvige dette er ensbetydende med at ekskludere sig selv. På den måde trænger vi hinanden op i hjørner gennem en dobbeltbundet kommunikation og skaber dermed skizofrene situationer. Dette særlige kommunikationsmønster

**Dilemma-spil
og desperate
governance**

* Klaus Majgaard er cand.scient.adm. og kommunaldirektør i Furesø Kommune. Derudover er han adjungeret professor i offentlig ledelse og styring på Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på CBS.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

beskrev jeg som *dilemma-spillet*. Dette er ikke blot et spørgsmål om en kommunikativ uvane, men om en institutionel praksis, der på én gang appellerer til selvstyring og autonomi og samtidig stiller krav, overvåger og sanktionerer. I en undersøgelse af de senere års reformer af den offentlige sektor er det eftervist, at denne dobbeltbundne logik ikke bare har været virksom, men konstituerende for dannelsen af en ny governance-struktur, som Pedersen (2008) har kaldt *desperate governance*.

Reaktionerne og mod-strategier

I denne artikel vil jeg behandle reaktionerne mod denne udvikling – især fra de faglige organisationer og forskningsverdenen. Som trængt i dilemmaspelet er der flere mulige strategier: Man kan spille aktivt og søge at sende dilemmaet videre. Man kan udøve en eksplicit kritik. Man kan foretage et tavst oprør ved at hykle tilslutning til spillet, men boykotte styringen i praksis. Eller man kan give op – og lade sin status som aktør underminere. Disse mod-strategier bryder ikke absolut med dilemma-spillets præmisser. Mod-strategierne er forsøg på at definere og begrunde en autonomi og et handlerum i en trængt situation. Og autonomi er netop, hvad dilemma-spillet handler om. Vi styrer ved at være optagede af de styredes autonomi. Og vi overvåger nidkært, om de træder i karakter på rette vis. At der her udøves kritik, foretages undvigelser eller gøres forsøg på at sende dilemmaerne tilbage, er ganske foreneligt med spillets præmisser. Men samtidig blotlægger kritikken og modstanden åbninger for en ny udvikling af styringen, som jeg skal forfølge i den videre analyse.

I denne artikel vil jeg rette fokus mod især den eksplicitte kritik og det tavse oprør. Det centrale bliver, fra hvilke positioner der udøves kritik, og hvordan disse positioner defineres, samt hvilke muligheder for en videre udvikling af styringen der viser sig i kritikken. I den næste og tredje artikel i denne serie vil jeg se nærmere på muligheden for at bryde den form for kommunikation, der ligger til grund for dilemma-spillet ved at rekonstruere styringen ud fra anerkendende relationer. Mit ærinde er, som nævnt, at afdække muligheden for en mere autentisk styring, hvor vi deler kompleksitet og dilemmaer i stedet for at spille om dem.

Kontroversen om NPM

Den aktuelt hedeste debat om offentlig styring føres om *New Public Management* (NPM), der har været et toneangivende tankesæt i den offentlige styring i de sidste 25 år. NPM forbindes ofte med udviklingen af mål- og rammestyring, resultatkontrakter, dokumenta-

tionskrav og måleregimer. På den måde bliver NPM indbegrebet af hele den måde, hvorpå styringsniveauerne binder hinanden ved hjælp af mål, resultatkrav, opfølgning og sanktioner. NPM er på mange måder blevet dilemma-spillets ideologiske udtryk.

Ser vi nærmere efter, er NPM ikke den eneste styringsideologi. Vi står ikke i en situation, hvor én altdominerende og monolitisk styringsideologi konfronteres med modstand fra frie og styringsuafhængige positioner. Snarere kæmpes der om at definere styringen fra flere konkurrerende ideologiske positioner.

2. Den historiske baggrund

Lerborg (2010a) identificerer fire grundlæggende paradigmer i den offentlige styring: det bureaukratiske paradigme, det professionelle paradigme, NPM-paradigmet og det humanistiske paradigme. Hver har sin egen historie og sætter bestemte grundværdier som afsæt for styringen – nemlig henholdsvis: retssikkerhed, faglighed, effektivitet og menneskelig vækst.

Med et paradigme mener Lerborg et grundlæggende tankesæt, som er bestemmende for, hvilke spørgsmål der overhovedet kan stilles, og hvordan de kan gribes an i en styringsmæssig sammenhæng. I første del af denne analyse hævdede jeg, at styring altid påberåber sig at virke til gavn for en bestemt helhed, men at sådanne helheder altid defineres fra et partikulært standpunkt – det være sig fra hensynet til den lokale driftsøkonomi, overholdelsen af loven, lokal-samfundets tarv etc. Hvert bud på »helheden« knytter sig til bestemte institutiona-liserede opfattelser af, hvad der skal styres (økonomien, myndigheds-udøvelsen, kulturen etc.). I Lerborgs logik modsvarer disse forskellige tematiseringer alternative tankesæt, paradigmer. Her lægges først og fremmest op til, at vi skal forsøge at forstå de forskellige paradigmer, forudsætninger og indbyrdes snitflader og overgange. Den kontekst, hvori dilemma-spillet og oprøret mod det går for sig, tegner sig således med en horisont af forskellige ideologier og paradigmer.

Til beskrivelsen af disse paradigmer knytter sig følgende historie:

Det bureaukratiske paradigme har været grundlæggende for dannelsen af den offentlige sektor. Det er kendetegnet ved idealet om, at samfundet skal reguleres via klare love og regler (rule of law), og det lægger dermed stor vægt på uvilkårlighed, retssikkerhed og

Styrings- paradigmer

Det bureaukra- tiske paradigme

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

gennemskuelighed i alle beslutninger. Den offentlige sektor er organiseret ud fra den vigtige distinktion mellem politik og administration. Politikerne vedtager love, administrationen fører dem loyalt ud i livet. Offentlige organisationer er hierarkier, hvor kompetencen delegeres fra toppen og udmønter sig i en stringent struktur af stillinger og funktioner.

Bureaukratiet var vigtigt for dannelsen af en moderne, demokratisk stat. Med systemskiftet i 1901 måtte der defineres et klart skel mellem politik og administration, og administrationen måtte ses som loyal og tjenende i forhold til politikken og som retsstatens garant. I tiden frem til 1930 sætter dette paradigme sig igennem i forvaltningspolitikken (Rennison 2004).

Det professionelle paradigme

I tilknytning hertil udviklede sig et *professionelt paradigme*, som udtrykker de dominerende værdi- og tankesæt hos de store professioner, som opstod og fandt plads i det moderne velfærdssamfund. I centrum står værdier som engagement, dygtighed og ekspertise. Og der værnes nidkært om den faglige autonomi i det professionelle arbejde. Når vi skal undervise børn, helbrede syge eller afvæne misbrugere, er det ikke nok, at vi formelt følger regler og procedurer. Vi skal også gøre det rigtige. Det, der svarer til brugerens behov. Og det kan vi vanskeligt sætte regler for. Ved hjælp af engagement, indlevelse og stærke faglige kundskaber kan vi i situationen finde de rigtige løsninger. Derfor er det, ifølge dette paradigme, helt afgørende, at den fagprofessionelle og professionsfællesskabet opretholder en autonomi.

Historisk voksede det professionelle paradigme frem, efterhånden som staten blev befolket af fagfolk, som så sig som del af stadigt mere veldefinerede og selvbevidste professioner. I den overordnede forvaltningspolitik kan vi iagttage to betydningsfulde skift (Rennison 2004): Fra 1930 og frem til midten af 1960'erne opstår idealet om et effektivt ledet teknokrati – typisk i et opgør med det »mosbegrøede bureaukrati«. Inspireret af scientific management skulle et nyt teknokrati analysere de offentlige arbejdsgange, så de kunne rettes ud og strømlines. Ledelse blev en saglig og videnskabelig praksis. I løbet af 1960'erne udvidede ambitionerne om rationel ledelse sig til ikke bare at omfatte den enkelte forvaltningsorganisation, men hele samfundet. Samfundet bliver inddelt i sektorer med hver sin faglige kerne (sundhed, uddannelse, arbejdsmarked etc.), og der bliver iværksat et forsøg på en stringent og helhedsorienteret plan-

lægning af hver af disse sektorer. Hver sektor bliver arena for en bestemt faglig ekspertise, som bliver skabt og vedligeholdt i tilhørende forsknings-, uddannelses- og rådgivningsinstitutioner. Det hele skulle gå op i en højere enhed i en samlet planlægning af samfundsudviklingen. Idealet blev totalrationalisering.

Både det bureaukratiske og det professionelle paradigme har været virksomme i opbygningen af den moderne velfærdsstat. Tilsammen har de dannet en kombination af regelstyre, hierarki og faglige regimer. Hos Hood (1991) og Osborne (2010) samles de begge under begrebet *Public Administration* og betragtes historisk som rygraden i den offentlige sektor. Ingen kan være i tvivl om, hvor virksomme paradigmerne også er i dag. Hvis man synes, at de fremstår lidt forældede, må man overveje, hvordan vi ville reagere, hvis vi oplevede vilkårlige og åbenlyst uretfærdige tildelinger af offentlige ydelser. Eller hvis vi, når vi lå operationsbordet, ikke kunne fæstne tillid til lægens professionelle vurderinger.

Der er mange fortællinger om, hvad der banede vejen for det tredje paradigme: *New Public Management (NPM)*. Vigtig er den ustyrlige vækst i udgifterne, som bliver erkendt som et stigende problem op igennem 1970'erne. Finansloven blev til gennem en akkumulering af budgetbidrag og forslag nedefra (bottom-up), og der var kun svage styringsmekanismer til at tøjle de voksende ambitioner på de enkelte sektorområder. Til gengæld var der stor tiltro til samfundsmæssig planlægning. Et omfattende plansystem blev bygget op, og det planrationelle tankesæt satte sit aftryk på indretningen af den offentlige sektor. Fra 1970 dannes et helt nyt administrativt landkort med professionelle kommunale forvaltninger – typisk opdelt i sektorforvaltninger, som indgår i hver deres planlægningsmæssige kredsløb med den centrale regulering. Komplexiteten var imidlertid for overvældende, og de løbske udgifter blev blot et symbol på planrationalismens sammenbrud.

Det gav plads for en ny tænkning inden for styringen. Afsættet var erkendelsen af, at udviklingen i den offentlige sektor var for kompleks til at kunne styres inden for ét sammenhængende plansystem. I stedet blev selvregulering det nye ideal. Styring handlede om at skabe rammer og incitamenter for, at de forskellige sektorer og virksomheder kunne regulere sig selv. En ny retorik opstod. Det blev almindeligt at tale om ministerier og kommuner som »koncer-

NPM- paradigmet

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

ner« og om institutionerne som »virksomheder«, der skulle levere varen til »brugere« og »kunder«.

NPM's grund- elementer

I dansk sammenhæng er der flere vigtige elementer, som kendetegner bølgen af NPM:

- *Konsekvent rammestyring:* Finansloven bliver til igennem en top-down proces, hvor overordnede rammer nedbrydes til enkelte aktiviteter. Hvert ministerområde har pligt til at overholde rammerne og tage de initiativer, som er nødvendige for at sikre dette. I forholdet til kommunerne aftales rammerne i årlige forhandlinger, og kommunerne forsøger gennem deres fællesskab i Kommunernes Landsforening at koordinere deres medvirken og rammeoverholdelse.
- *Forsøg med markedsgørelse:* Afhængig af de politiske konjunkturer iværksættes der initiativer for en større konkurrenceudsættelse af de offentlige aktiviteter. Statslige virksomheder bliver udskilt og privatiseret. Andre steder etableres der frit-valgsordninger, hvor offentlige og private leverandører konkurrerer side om side (f.eks. dagtilbud og ældrepleje).
- *Kontraktliggørelse:* Der, hvor det ikke kan lade sig gøre at etablere egentlige markeder, opbygges pseudo-markeder, hvor departementer og forvaltninger indgår kontrakter med de tilhørende institutioner. Dette får især fart op gennem 1990'erne. Modellen gentages i relationen til borgerne, hvor der i stigende grad indgås kontrakter om uddannelse, sundhed, børneopdragelse etc., og i relationen til foreningslivet, som i stigende grad ses som leverandører af ydelser.
- *Resultatfokus:* Grundlaget for alt dette er, at vi begynder at sætte tal og udtryk for resultaterne og produkterne af de offentlige aktiviteter. Det er ikke, som tidligere, nok at henvise til overordnede samfundsmæssige værdier og mål om retssikkerhed, lighed og velfærd. Nej, den enkelte institutions eller virksomheds bidrag til sådanne mål skal kunne opgøres og dokumenteres.
- *Brugerindflydelse:* Der er i dette paradigme stort fokus på brugerne. Det er brugernes ønsker, som skal imødekommes, og det er tilfredsstillelsen af disse ønsker, som skal udløse belønninger og bevillinger. Der etableres et forgrenet brugerdemokrati med brugerbestyrelser på institutions- eller sektorniveau. Undersøgelser af brugertilfredshed bliver en almindelig måde at dokumentere sine resultater.

Ifølge Lerborg (2010a) udskiller der sig to varianter af NPM – nemlig en markedsvariant, hvor der lægges vægt på den fri konkurrence, og en hierarkisk variant, hvor fokus er på kontraktrelationen mellem »bestillere« og »udførere« inden for den offentlige forvaltningsorganisation.

NPM blev ledsaget af reformer, som havde til mål at øge borgere og medarbejders deltagelse i forvaltningen af den offentlige sektor og af velfærdssamfundet i det hele taget. En del af disse reformer skete inden for NPM-paradigmet. Som nævnt indebærer NPM, at borgerne mægtiggøres som brugere, hvis ønsker og tilfredshed de offentlige virksomheder skulle indrette sig efter. Men op igennem 1990'erne opstår en diskurs om medborgerskab, som overskrider NPM-tankegangen (Peters 2010). Faktisk italesættes medborgeren i et opgør mod, at borgeren er reduceret til forbruger, og fællesskabet og demokratiet er reduceret til markedet (se f.eks. Mandag Morgen 2001). Borgeren er ikke bare aftager af offentlige ydelser, men medskaber af velfærd. Det offentlige er ikke bare producent, men arrangør og facilitator af sådanne velfærdsskabende relationer. Fokus er ikke bare på markedsresponsivitet og effektivitet, men på fællesskab og demokrati. Konkret udmønter dette sig i nye modeller for, hvordan kommuner kan yde tilskud og samarbejde med civilsamfund og frivillige organisationer.

Det er ikke bare borgerne, der skal inddrages. Også medarbejderne må mægtiggøres. Der skal gøres op med regeltyranni og fejlfinder-kulturer overalt, hvor de forekommer. Ledelse skal udøves gennem visioner og værdier og udvikles i en anerkendende dialog med medarbejderne. Tilsvarende sættes der fokus på udviklingen af medarbejderens kompetencer – ikke bare de faglige og opgaverettede, men også de sociale og personlige kompetencer. Forvaltningskulturen bliver mange steder voldsomt inderliggjort og intimiseret (Andersen & Born 2001). Det er disse strømninger, som Lerborg (2010a) sammenfatter som det fjerde styringsparadigme: *Det humanistiske eller relationelle paradigme*.

Netop kombinationen af NPM og det relationelle paradigme har i høj grad været med til at definere ledelse som en selvstændig faglighed (Rennisson 2004). Det handler ikke længere om blot at være en dygtig administrator eller faglig leder. Ledelse generaliseres og frigøres fra de specifikke fagligheder og bliver så at sige sin egen

Deltagelses- reformen

Det humanisti- ske og relatio- nelle paradigme

Ledelse som selvstændig fag- lighed

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Blanding af paradigmer

profession. En leder er ideelt strategisk mål- og resultatstyrer, kompetenceudvikler og organisatorisk facilitator.

I praksis fremstår de fire paradigmer langt fra distinkte. De blander sig med hinanden i mangfoldige kombinationer. En typisk kommune har lidt af det hele. Formelt er den et bureaukrati defineret via styrelsesretten, forvaltningsloven etc. Ved regelbrud og konflikter aktualiseres dette paradigme straks og giver anledning til indskærper og sanktioner. Samtidig er kommunen hjemsted for temmelig mange og forskelligartede professionskulturer, som er dybt involveret i at definere og udlægge kernen i de offentlige ydelser, og som vedligeholder deres rettigheder og positioner til at gøre dette. Har kommunen ikke levet i total isolation siden 1990, har den et vist NPM-setup. Typisk vil der være et hierarki af styringsdokumenter – fra de mest abstrakte (mission, vision, mål og værdier) til mere konkrete aftaler med udførende enheder (virksomhedsplaner, kontrakter, service level agreements etc.). Navnlige med afsæt i en HR-afdeling eller anden central stabsfunktion vil det relationelle paradigmes budskaber blive formidlet til organisationen – gerne i kompagniskab med tillidsrepræsentanter og ildsjæle blandt lederne. Her vil der blive arbejdet med trivselsmålinger, strategisk kompetenceudvikling og forskellige dialogfremmende initiativer.

Hvert paradigme bruger pointer og teknikker fra hinanden. Man kan f.eks. se en klar alliance mellem NPM og det relationelle paradigme, når der føres regnskaber over kompetencer og trivsel, eller når medarbejderen behandles som et konglomerat af kompetencer, der kan reguleres og forbedres via bestemte teknologier.

Paradigmer skabes og vedligeholdes i samtaler

Et styringsparadigme udgør således en bestemt tilgang til at begrunde handlinger. Vi kan begrunde dem med henvisninger til retsregler, faglige normer, effektivitetsovervejelser og hensynet til relationer og kompetencer. Hver tilgang knytter sig til en bestemt tematisering af den institutionelle kontekst – som retsstat, profession, økonomi eller kompetencefællesskab. I vores daglige omgang med hinanden bruger vi sådanne modeller, og de er på den måde med til at strukturere vores indbyrdes kommunikation. Der er intet til hinder for, at vi kan pendle mellem forskellige og skiftende modeller, og at vi kan overføre temaer fra den ene til den anden. Alt sammen er med til at udtrykke den grundlæggende paradoksi, som jeg behandlede i den første artikel i denne analyse: Nemlig at de helheder, vi påberåber os i styringen, altid skabes og vedligeholdes i lokale interaktioner,

og at helheden altså kun kan eksistere som lokal og dermed partikulær (Majgaard 2011).

3. Artiklens indhold og opbygning

Men tilbage til udgangspunktet. Styringen er blevet kontroversiel. Fra mange sider erklæres det, at styringen er gået for vidt og må korrigeres. Og navnlig NPM ses som indbegrebet af det, der er gået for vidt.

I artiklens første afsnit vil jeg tegne konturerne af den kløft, som har dannet sig mellem den officielle styring og de professioner, som omfatter frontmedarbejderne på velfærdssamfundets kerneområder. Denne kløft undersøges både ved at se på den artikulerede kritik af især NPM, som rejses fra professionernes side, og ved at kortlægge brud i styringskæden, hvor ledere og medarbejdere simpelthen undlader at implementere vedtagne styringskrav. Jeg kunne også have valgt at belyse andre aspekter af kampen om styringen. F.eks. kunne vi have fulgt, hvordan borgerrollen er blevet reduceret til en brugerrolle, eller hvordan politikerne er blevet søgt fortrængt fra drift og »enkeltsager« til et overordnet styrings-cockpit, hvorfra de formodes at betjene NPM-apparaturet efter forskrifterne. Alt sammen aspekter af en styringsmæssig fremmedgørelse, som er opstået i kampen mellem de forskellige styringsparadigmer. Når jeg lige sætter fokus på professionerne, er det, fordi styringskløften her er blevet så omfattende, at den på vigtige områder reelt sætter styringen ud af kraft og gør den symbolsk. Samtidig ser jeg i professionernes oprør også åbninger for en fornyelse af dialogen om en ny offentlig styring.

Styringskløften

Sidst i denne artikel vil jeg gennemgå tre forskningsbaserede bud på alternative udviklingsstrategier for den offentlige styring (Dalsgaard & Jørgensen 2010, Melander 2010 og Lerborg 2010a/2010b). Hver tager afsæt i den aktuelle debat om NPM og forsøger herudfra at udpege åbningerne for en ny vej for den offentlige styring. Gennem en diskussion af disse bidrag ønsker jeg at skitsere grundlaget for det næste skridt i denne analyse, den næste artikel, hvor jeg vil undersøge muligheden for at rekonstruere styringen som rationel praksis byggende på anerkendende relationer.

Alternativer til styringskløften?

B. Styringen og den faglige autonomi

1. Professionernes oprør

Autonomi- begrebets tvetydighed

Autonomi er et centralt tema i kampen om at sætte dagsordenen for den offentlige styring. På den ene side gennemføres styringen i stigende grad ved at iscenesætte sektorens aktører som autonome. Det styres ved at stille krav om at træde i karakter, tage ansvar og være selvstyrende. På den anden klager de faglige organisationer helt modsat om, at velfærdssamfundets frontmedarbejdere er blevet umyndiggjorte gennem denne styring. De oplever mere detaljeret regulering, flere dokumentationkrav og mere opfølgning. Deres kamp er derfor at tilkæmpe sig et grundlag for en ny faglig autonomi. Det er denne dobbelthed, som netop skaber dynamikken i dilemma-spillet og i desperate governance. Og det er sammenstødet i forsøgene på at definere betydningen af *autonomi*, som jeg skal analysere nærmere i dette afsnit.

Som led i denne analyse har jeg bedt tre faglige organisationer om at udpege en række tekster, som er sigende for deres holdning til udviklingen i offentlig styring, herunder NPM. Det drejer sig om BUPL, Danmarks Lærerforening og FTF, og nedenfor skal jeg trække mønstrene fra teksterne op.

a. BUPL

Ung profession søger identitet og anerkendelse

Hos BUPL tager styringsdebatten afsæt i »professionsprojektet«. I 2004 iværksatte organisationen et projekt, som skulle »finde nye veje til at højne pædagogers status« (BUPL 2006a). Udgangspunktet er, at den pædagogiske profession er ung og har haft en eksplosiv vækst, i og med at flere og flere børn kommer i et dagtilbud. Sideløbende med denne vækst er der imidlertid »ikke ... udviklet et fælles begrebsapparat, som har kunnet styrke en fælles professionsbevidsthed og en fælles identitet.« (BUPL 2006a). Til det at være en profession hører (BUPL 2006c):

- et omfang af monopol på arbejdet
- en grad af autonomi
- en etisk kodeks
- en uddannelsesbaggrund rettet mod arbejdsområdet
- et medlemskab af samme faglige organisation
- en faglighed og vidensformer, som er baseret på mere eller mindre systematisk teori.

I lyset af disse kriterier er pædagogerne først for nylig begyndt at udskille sig som en særskilt profession. Historisk har pædagogernes arbejde været set som et familiemæssigt anliggende, som først op igennem det 20. århundrede i stadig højere grad er blevet defineret som et samfundsmæssigt og professionelt arbejdsfelt. Den første formelle pædagoguddannelse opstod i 1953 og bestod den gang af 50 % praktik. Arbejdsdelingen i forhold til ufaglært personale er stadig konstant til forhandling. Og flere og flere eksterne aktører er begyndt at sætte dagsordenen for udviklingen i det pædagogiske arbejde – forvaltningspolitisk, skolepolitisk og økonomisk (BUPL 2006b).

Med dette afsæt påbegyndes en refleksion over det pædagogiske arbejdes natur og vidensformer. Et sted defineres det pædagogiske arbejde ud fra en række modsigelser og afvejsninger (BUPL 2006a). Arbejdet placerer sig dels i spændingsfeltet mellem pasning og udvikling, altså mellem den arbejdsmarkedsrettede funktion (at passe børnene når forældrene er på arbejde) og så den udviklingsorienterede funktion (at bidrage til børnenes læring og dannelse). Det andet skel går mellem det at have fokus på det enkelte barn og dets udvikling og så at tage vare på fællesskabet i børnegruppen og den samfundsmæssige socialisering. Den faglige kerne er altså ikke harmonisk og konfliktfri, men præget af indre spændinger. Også vidensorienteringen deler sig i to dimensioner: Den vertikale, som består af referencerne til eksplicit teori, og den horisontale, som omfatter den mere tavse og praksisbaserede viden. Alt i alt tegner teksterne et billede af en meget levende og reflekterende undersøgelse af den unge professions egenart.

På kongressen i 2008 vedtager BUPL en række professionspolitiske målsætninger. Tre er særligt relevante for denne analyse. De to første handler om autonomi i det pædagogiske arbejde. Pædagoger skal have ansvaret for planlægningen, tilrettelæggelsen, gennemførelsen og evalueringen af det pædagogiske arbejde. Og pædagogerne skal have metodefrihed- og ansvar i løsningen af disse opgaver. Begge mål handler om at afgrænse den pædagogiske faglighed som en selvstændig kerne med egne vidensformer. Det tredje mål rækker ud mod omgivelserne. Her fordres det, at politiske mål for området skal tage afsæt i den fagprofessionelle viden. Pædagogerne skal ikke blot have autonomi i arbejdet, men også over arbejdet, hedder det. De politiske opdragsgivere bliver her bedt om at anerkende

Det pædagogiske arbejdes natur

Professionspolitik

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

fagprofessionens monopol på at definere den viden, som er relevant for at opstille mål og krav på området.

Det er i dette lys, at udviklingen i den offentlige styring diskuteres. Styringen kan være en trussel mod professionens autonomi, hvis den udøves som en professionsfremmed dominans over det pædagogiske arbejde. Omvendt kan det være positivt, hvis den respekterer professionens bærende vidensformer, kodeks etc.

Ét domæne for debatten er således spørgsmålet om, hvordan der kan stilles krav til det pædagogiske arbejde, og hvordan pædagogerne udadtil kan stå til regnskab for resultaterne af deres arbejde. Som led i professionsudviklingen har BUPL interesse i, at der sættes ambitiøse mål for det pædagogiske arbejde, og i at betydningen af professionens samfundsmæssige betydning synliggøres. Det afgørende er blot, at det sker på præmisser, der er meningsfulde og relevante for det pædagogiske arbejde.

Afbureaukratisering af pædagogisk arbejde

Et andet domæne er debatten om afbureaukratisering (BUPL 2009). Tidligere har der været reflekteret over, hvad der er pædagogernes egentlige, værdiskabende arbejde, og hvad der er udefra påført bureaukrati (BUPL 2006a). Det er gjort klart, at det egentlige arbejde ikke kun er det arbejde, som udøves i direkte kontakt med børnene. Til professionelt arbejde hører også at lægge planer, reflektere og evaluere. Til gengæld bliver der nu peget på en række opgaver, som ikke er fremmede for den professionelle indsats – registreringer, planer og dokumentation, som laves for andres skyld. Her rettes kritikken mod NPM og dens konsekvenser. »Staten og kommunerne har strammet grebet om daginstitutionerne«, konstateres det. Flertallet af pædagoger oplever, at kontrollen med deres arbejde er vokset i de senere år, og de forventer, at der kommer mere kontrol (BUPL 2009). Det drejer sig om bl.a. brugertilfredshedsmålinger og dokumentation udført efter standardiserede skabeloner. Der udtrykkes vel at mærke ingen modstand mod selve det at evaluere brugertilfredshed og at dokumentere. Kritikken rettes mod det standardiserede og udefra bestemte i disse øvelser.

Tillidsbaseret styring

I stedet fremsætter BUPL et ideal om en tillidsbaseret styreform, der »... tager udgangspunkt i, at pædagogerne og de pædagogfaglige ledere i kraft af deres viden og etik er de rette til at vælge den pædagogiske metode, der i den konkrete situation og kontekst vurderes at være den mest hensigtsmæssige. Pædagogisk arbejde kan ikke me-

ningsfuldt sættes på formel og kan ikke meningsfuldt styres »udefra«. Så begrænses kvaliteten« (BUPL 2009).

Tillid er altså lig med anerkendelse af professionalisme. Bruger vi Lerborgs termer (Lerborg 2010a), bygger BUPL's tekster entydigt på professionsparadigmet. Men dette gøres på en meget undersøgende og reflekterende måde, som bringer den faglige kerne i spil og søger at etablere en dialog og en arbejdsdeling i forhold til andre styringsparadigmer.

b. Danmarks Lærerforening

Også hos DLF bliver »styring, måling og kontrol« sat i modsætning til »professionelt ansvar« (Christensen 2010). Men i modsætning til hos BUPL føres der ikke fyldige refleksioner over indholdet og de iboende dilemmaer i professionens identitet. At lærerne er en profession og har en særlig adgang til at definere, hvad god undervisning er, er ikke noget, der stilles spørgsmål om. Professionen tages for givet. Og med et afsæt rettes kritikken mod de udefrakommende indgreb, som tager ansvaret fra de professionelle.

Vi kan identificere fire tematiske arenaer for denne kamp mellem styring og profession.

For det første angår kampen to forskellige tilgange til formålet med uddannelse. Den ene tilgang kaldes »education for human capital« og ser mennesket som en kapital, som forøges gennem uddannelse. Både mennesket og dets kompetencer er altså redskaber, som er i et ydre formåls tjeneste. Og når vi først har taget dette udgangspunkt, bliver det naturligt, at vi ønsker at følge og måle disse bevægelser i kapitalens værdi og at styre produktionen. Derfor ser Christensen (2007 & 2008) en tæt sammenhæng mellem dette instrumentelle uddannelsessyn og så NPM: »Central styring og kontrol er imidlertid helt i overensstemmelse med OECD's tro på, at alt kan måles og vejes og stilles op i kolonner. Styring og kontrol er øjensynligt svaret på alt og tæt knyttet til filosofien om education for human capital. Og derfor ser vi tankegangen gå sin sejrsgang overalt i de lande, der primært kalkulerer uddannelse som en udgiftstung produktionsfaktor i den økonomiske globale konkurrence« (Christensen 2007).

Modsatningen hertil er »education for social democracy«, som søger at danne eleverne til aktive medborgere, som altså ikke kun er instrumenter i en global økonomi, men medskabere af samfundet.

**Moden
profession slår
igen**

**Kampen om
uddannelses-
synet**

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Til denne dannelsesorientering hører ifølge Christensen (2008) også et andet styringssyn, som i langt højere grad bygger på professionelt engagement og ansvar.

Elevplaner og test

De tre andre arenaer er afledt af den første. Det andet vigtige tema, som tages op, er anvendelsen af mere specifikke styringsteknologier i undervisningen. Ikke mindst elevplaner og test kommer her i fokus (Christensen 2010). Det er ikke selve ideen om at udforme mål og planer for elevens læring, som kritiseres. Det er derimod detaljeringsgraden i reguleringen. Kravene til elevplaner med mål for hver elev i hvert fag giver absurde konsekvenser, hvor en enkelt lærer vil skulle skrive bidrag til måske flere hundrede elevplaner. Styringen er altså udtryk for en skrivebords-tænkning, som mister meningen, når den møder hverdagen i folkeskolen. Der argumenteres ikke imod selve dette at teste elevernes kundskaber og færdigheder. Kritikken går snarere på, at der ikke er en tilstrækkelig bevidsthed om, at det, der måles i test, er af begrænset karakter. F.eks. problematiserer Christensen (2010), at de nationale, automatiserede testprogrammer i matematik kan indfange elevernes kompetence til problemregning. Når test bruges uden denne forståelse, kommer de let til at skrævvride undervisningen, så undervisningen lægges til rette for at opfylde de mere begrænsede mål, der kommer til udtryk i testene.

Arbejdstidsaftalen

Det tredje tema er styringen af lærernes tid. Christensen (2010) peger på, at der i midten 1990'erne blev indgået en arbejdstidsaftale, hvor lærernes tidsforbrug blev opgjort på en række detaljerede kategorier (forældresamarbejde, kollegialt samarbejde, forberedelse etc.). Det lagde en rigid struktur ned over lærernes arbejde, og han nævner, at forældre har oplevet, at lærere forlod et forældremøde i utide, fordi tiden var løbet ud. Her er det interessant, at også Danmarks Lærerforening ser sig som medansvarlige. Christensen nævner, at alle var påvirket af den nye styringstænkning, og at den også modsvarede et behov hos lærerne for at kunne synliggøre og legitimere sit tidsforbrug.

På kongressen i 2009 glæder Christensen sig over den nye tidsaftale, som er langt mere tillidsbaseret. Men her lader han ane, at den nye aftale er blevet til på trods af NPM: »Det er da heller ikke en hemmelighed, at ikke mindst strategerne i Finansministeriet havde en helt anden dagsorden for udvikling af lærernes arbejdstidsaftaler. Styring og kontrol og ensidig fokus på at maksimere lærernes un-

dervisningstimetal var den gammelkendte sang, vi hørte fra den kant«. Der hentydes nok til, at der ligger et meget stort økonomisk potentiale i at øge den andel af arbejdstiden, hvor læreren underviser på bekostning af en nedprioritering af øvrige opgaver. Hvis man udefra skal kunne prioritere lærernes tid til øvrige opgaver, kan det lede til et ønske om at kunne kategorisere dem.

Den fjerde og sidste arena handler om skoleledelse. Skolelederne er i stigende grad blevet en manager, der bruger tiden på at betjene styringsapparatet og i mindre grad er nærværende i skolens faglige arbejde. Lederne er mere fokuseret på at være på omgangshøjde med styringsforpligtelser, der er sat udefra, end på at skabe de rette betingelser for lærernes arbejde.

Faglig ledelse

Forklaringen på denne udvikling er primært politikernes ønske om synlige og handlekraftige tiltag. At skolens hverdag fungerer, kan man ifølge Christensen (2010) ikke profilere sig på. Det kan man imidlertid ved at præsentere konkrete løsninger på problemer – og her kan elevplaner, test og andre styringskrav bruges som symboler på politisk handlekraft.

FTF

Hos BUPL følger vi en ung profession, som kæmper for at sætte sin egen faglighed på begrebslig formel. Tilgangen er undersøgende og reflekterende. Og herigennem forsøger man at begrunde en nødvendig grænse i forhold til de »professionsfremmede« styringspåvirkninger. Hos DLF møder vi en gammel og mere selvbevidst profession, der retter en resolut kritik mod menneske- og samfundssynet bag den udefrakommende styring, men intet sted reflekterer over sin egen position.

I teksterne fra FTF sker noget helt nyt. Her udtrykkes ikke nogen forurettethed over en styringsmæssig indblanding i professionernes affærer. Nej, styringen angribes på sin egen spillebane. Synspunktet er, at NPM er forældet! NPM beskrives som en »80'er model«, der slet ikke modsvarer de krav, som tiden rejser til fornyelse af den offentlige sektor (FTF 2009a). Meget er sket, siden Schlüter-regeringen lancerede Moderniseringsreformen: Borgerne stiller andre krav. Strukturen i den offentlige sektor er omlagt. Der er opstået nye samarbejdsformer mellem den private og den offentlige sektor. Medarbejderne har andre forventninger til udfoldelsesmulighederne på arbejdspladsen, og det offentlige skal konkurrere om at sikre sig

Erobre styringsdagsordenen

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

de kompetente medarbejdere. Alt dette kan ikke angribes ved en styringsideologi, som blot forsøger at importere metoder fra den private sektor. Selve skellet mellem privat og offentligt har ikke samme betydning som før, og NPM bygger på en forældet udgave af denne dikotomi.

På sin egen tid havde NPM-bølgen en funktion. Den handlede om at kontrollere udgifterne gennem mål- og rammestyningen. Og den handlede om at gøre det offentliges produkter synlige og målbare. Problemet opstår først, hvis man tror, at denne tilgang imødekommer nutidens behov for innovation. »Intentionerne om bedre kvalitet og mere værdi for pengene i New Public Management var altså gode nok. Det var bare ikke altid bedre kvalitet, der fulgte med. I nogle tilfælde slår styringsformerne og bureaukratiet kreativitet og udvikling ihjel. Dele af den offentlige sektor har i dag armene snæret ind til kroppen og bliver tappet for tid, energi og incitamenter til innovation.« (FTF 2009a).

Der peges også på, at effekten af NPM ikke er blevet evalueret. Dette er et fint eksempel på, at NPM her kritiseres på sine egne præmisser. NPM, der netop har stillet alle til regnskab for deres effekter, har ikke selv stillet op til en sådan prøve.

Laboratoriestrategi

Der føres herudfra tre linjer i argumentationen. For det første vises en række positive eksempler på ledere og medarbejdere (inden for FTF's område), som løfter styrings- og evalueringsopgaver på innovative måder, som ikke æder sig ind på de faglige kerneydelser. Igen erobres styringsbegrebet og gentænkes på faglighedens præmisser. For det andet indhentes analyser fra en række samfundsforskere (Peter Bogason, Carsten Greve og Ove Kaj Pedersen), som begrundet behovet for en nytænkning af styringen. Og for det tredje bliver FTF's krav, at der skal lanceres et »program for styringslaboratorier« (FTF 2009b). Der skal afsættes 100 mio. kr. for en periode af 4 år, og disse penge skal bruges til en eksperimentel udvikling af en ny og mere tidssvarende styreform. Denne indsats skal indgå i en mere omfattende strategi for innovation i den offentlige sektor.

Styringskritikken bliver altså her til en strategi for fornyelse af den offentlige sektor. Fra at sætte grænser for en »professionsfremmed« styring hæver FTF nu perspektivet til et meta-niveau: FTF overvejer forskellige styringstilgange, deres styrker og svagheder i lyset af velfærdssamfundets udfordringer, og der lægges strategi for, hvor-

dan man eksperimentelt kan udvikle nye og mere tidssvarende styringstilgange.

3. Styrings-boycot – det tavse oprør

Én ting er den eksplicitte kritik af NPM. Noget helt andet er, om styringskravene efterleves.

Den 29. november 2009 blev der uploadet en ny artikel på www.personaleweb.dk. Den hed »Farvel til tilliden« og handlede om en voksende »civil ulydighed« blandt medarbejdere i det offentlige. Styringen er nu så massiv, siges det, at medarbejderne hverken kan eller vil overholde de mange krav.

Civil ulydighed

Formanden for KTO, Anders Bondo Christensen, fortæller på et videoindslag: »Jeg kan lige så godt sige det, som det er: Der hersker en meget udbredt civil ulydighed i den danske folkeskole. Hvis man skal agere professionelt og bruge sin tid på ting, der er relevante, og ikke på dem, som Christiansborg har pålagt medarbejderne, bliver man nødt til at være civil ulydig.«

Han bakkes op af socialrådgivernes formand, Bettina Post, som fortæller, at hendes medlemmer ikke har tid nok til at efterleve lovens krav. Faktisk gælder det ifølge en rundspørge, som Politiken har foretaget, omkring halvdelen af socialrådgiverne.

Der er ingen tvivl om, hvem der kan udpeges som ansvarlig for den massive og overvældende regulering. KTO's medlemmer »... lever med efterdønningerne af den New Public Management-bølge (ny offentlig ledelse), som med KTO-formandens ord har »hærget«, siden daværende statsminister Poul Schlüter (K) varslede modernisering af den offentlige sektor«, hedder det i artiklen.

Med afsæt i denne melding vil jeg i det følgende se nærmere på implementeringen af en række markante styringstiltag på børne- og ungeområdet.

a. Brugen af pædagogiske læreplaner

Siden august 2004 er alle dagtilbud forpligtet til at udarbejde pædagogiske læreplaner. Loven giver en udstrakt frihed med hensyn til, hvordan en læreplan kan udformes. Det centrale er blot kravet om, at der sættes mål for den pædagogiske praksis, og at der samles op på resultater og erfaringer.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Læreplanerne i god gænge lokalt

Arbejdet med læreplanerne har i høj grad gået hånd i hånd med udviklingen af den pædagogiske profession. En evaluering fra 2008 viser, at omkring 90 % af medarbejderne i dagtilbud mener, at læreplanerne øger deres faglige bevidsthed (AKF m.fl. 2008).

Men dekoblet styringsdialogen

Så langt så godt. Meget tyder på, at medarbejderne i dagtilbuddene finder det udviklende at reflektere over egen praksis. Der udvikles mangfoldige former for dokumentation (foto, narrativer, indsamling af artefakter, venskabsdiagrammer etc.). Men intensionen i loven var også, at læreplanerne skulle understøtte den styringsmæssige dialog mellem de forskellige niveauer i den kommunale organisation. Derfor blev der stillet krav om, at de kommunale politikere hvert år skulle forelægges en opsamling af de vigtigste erfaringer fra arbejdet med planerne. På den måde skulle de decentrale planer og erfaringer indgå i udviklingen af mål og rammer for det pædagogiske arbejde.

Om disse opsamlings finder sted eller ej, er afgørende for, om læreplaner fungerer som styringsteknologi. Er læreplanerne alene et redskab for interne processer i de enkelte dagtilbud? Eller understøtter og kvalificerer de også de politiske beslutninger på området?

En evaluering fra 2009 viser, at det sidstnævnte ikke sker (EVA 2009). Næsten halvdelen af alle kommuner indsamler ikke evalueringer af læreplanerne fra de enkelte dagtilbud. Kun i omkring en tredjedel af kommunerne forelægges en opsamling for politikerne. Men selv når kommuner faktisk opsamler erfaringer fra læreplansarbejdet og formidler dem til politikerne, så har opsamlingen typisk fokus på de rent formelle og processuelle aspekter af arbejdet – altså, hvordan institutionerne arbejder med læreplanerne og ikke på indholdet og effekterne af arbejdet. Der sker altså noget, når erfaringerne fra børnehuse samles op og formidles opadtil: Børnene forsvinder fra materialet. Og kun procedurer og arbejdsformer træder i forgrunden.

I dette tilfælde er det altså ikke de fagprofessionelle i frontlinjen, som undergraver implementeringen af styringskravene. Det sker derimod på forvaltningsniveauet, hvor man undlader at skabe sammenhæng mellem de decentrale evalueringer og formuleringen af politikker. Hvad er forklaringen på dette? Det siger evalueringen ikke noget om. Men som kommunal embedsmand har jeg selv et bud. Jeg er ret sikker på, at det ikke skyldes manglende kendskab til kravet om en politisk opfølgning på læreplanerne. Reglerne havde på evalueringstidspunktet eksisteret i flere år. Derimod tror jeg, at vi er i vildrede med, hvordan vi gør pædagogernes erfaringer anvendelige for de politiske diskussioner. Bag kravet ligger en (efter min mening rigtig) antagelse om, at pædagogernes erfaringer kan aggregeres og gøres brugbare i overordnede politiske diskussioner om mål og rammer for det pædagogiske arbejde. Evalueringen viser imidlertid, at de mange lokale erfaringer ikke kan aggregeres, som når man lægger tal sammen. Det er en kompleks, kvalitativ proces. Og for det meste sker der det, som evalueringen dokumenterer: Meningen tabes og forarmes i opsamlingen. Aggregeringen betyder, at indholdet filtreres. Det, der er nemt at gøre generelt, er netop formen og proceduren i arbejdet. Følgelig er det også det, der fylder i opsamlingerne. Denne type af opsamlinger opleves ikke som særligt meningsfulde og givende for dialogen mellem pædagoger og politikere. Og det kan forklare, hvorfor tilskyndelsen til at foretage disse opsamlinger er meget begrænset.

Svært at aggregere pædagogiske erfaringer

En konsekvens af dette er, at der i samarbejde mellem KL, Finansministeriet og Socialministeriet er iværksat forskellige udviklingsprojekter, som skal tilvejebringe metoder til at formidle aggregerede oplysninger om faglig kvalitet i pædagogisk arbejde. Herom senere.

b. Udformningen af elevplaner

Anders Bondo Christensen gør det klart, at han aldrig har set en elevplan, som lever op til bekendtgørelsens krav (Christensen 2009b og gentaget hos Christensen 2010). Er der også her et hul i styringskæden?

Kravet om, at der skal udformes elevplaner for alle elever i alle fag har været gældende siden skoleåret 2006/07. Indførelsen er blevet evalueret af Danmarks Evalueringsinstitut – først gennem en grundig forundersøgelse på seks skoler i 2007 og derefter gennem en national undersøgelse i 2008 (EVA 2008).

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Urealistiske krav

Christensen foretager tydeligvis den stramme fortolkning af bekendtgørelsen, hvorefter der skal gøres status og sættes mål for alle fag og trinmål. Lærerne lever ikke op til dette, siger han, fordi det simpelthen ikke giver mening. Desværre kan evalueringerne ikke godtgøre, om Christensen har ret. Imidlertid mener jeg, at hans påstand er yderst plausibel. At leve op til den strenge fortolkning af bekendtgørelsen ville få arbejdet med elevplanerne til at eksplodere i et omfang, som ikke ville kunne håndteres i praksis, og næppe give mening for elever, lærere og forældre.

Planerne tilpasses dagligdagen

Når lærerne alligevel er positive over for elevplaner, siger Christensen (2010), skyldes det, at de får dem til at virke i praksis. Evalueringen viser, at 58 % af lærerne er positive i deres holdning til elevplanerne.

Derudover belyser evalueringen en række forhold, som har betydning for elevplanernes skæbne i folkeskolens hverdag.

En afgørende barriere for, at elevplanen kan blive en del af lærernes pædagogiske praksis, er, at den skal tjene flere konkurrerende målsætninger:

- Elevplanen er et redskab til at informere forældrene om, hvordan deres barn klarer sig i skolen, og hvad de kan støtte barnet i at lære sig.
- Elevplanen er et redskab til lærerens og elevens arbejde med at sætte sig mål for den kommende periode og til at formulere opfølgende aftaler om, hvordan målene nås.
- Endelig er elevplanen et internt redskab for lærerne til at styrke undervisningsdifferentieringen og den løbende evaluering af progressionen i elevernes læring.

Disse forskellige formål kan føre til, at der skal balanceres mellem et internt og et eksternt sprogbrug. Kommunikationen med elevens forældre stiller andre krav til formen end den interne pædagogiske planlægning.

Tjener forældredialog, men ikke undervisningsdifferentiering

Konklusionen på evalueringen er, at elevplanerne (endnu) ikke har nogen særlig betydning for lærernes praksis. Arbejdet er i høj grad styret af skole-hjem-samarbejdet, og planerne styrker ikke undervisningsdifferentieringen og den løbende evaluering. Heller ikke dialogen mellem lærer og elev styrkes i alle tilfælde. Ca. 30 % af læ-

erne svarer, at de ikke inddrager eleven i udformningen af en elevplan.

Når Christensen taler om det meningsfulde i arbejdet med elevplaner, sigter han for det meste til elevplanens fremadrettede del – med at sætte mål for arbejdet i den kommende periode. Netop denne del er, ifølge evalueringen, den mindst udviklede. Statusdelen fylder ganske meget. Og når vi kommer til målformuleringen, er den for det meste passiv og generel.

Alt i alt må det siges, at intentionerne i lovgivningen ikke føres ud i livet – på godt og på ondt.

c. Behandlingen af børnesager

Socialrådgivernes formand Bettina Post nævner, at socialrådgiverne ikke har tid til at leve op til lovens krav til sagsbehandlingen.

I de senere år er kravene til børns retssikkerhed i flere omgange blevet skærpet. Ofte er det kommet til udtryk i processuelle krav til sagsbehandlingen – krav om undersøgelser, børnesamtaler og handleplaner. Den Sociale Ankestyrelse gennemfører regelmæssige praksisundersøgelser, hvor en gruppe kommuner udvælges til en kritisk gennemgang af sagsbehandlingen.

I december 2009 kom ankestyrelsen med resultatet af årets praksisundersøgelse, som var ganske nedslående (DSA 2009):

- I 35 % af sagerne mangler undersøgelse efter § 50 af barnet og familien samt barnets skole, fritid og sundhed mv.
- Næsten halvdelen af de udarbejdede § 50-undersøgelser er ikke afsluttet inden for fire måneder.
- I 27 % af sagerne mangler en handleplan for barnet/den unges tid på anbringelsesstedet.

I alt er det i 83 % af sagerne, at et eller flere lovkrav ikke overholdes. Det er store afvigelser. Og vel at mærke på et område, hvor lovgivningen er kendt. De samme krav var blevet evalueret i 2008, og her var mønstret det samme. Heller ikke evalueringerne havde tilskyndet til forbedringer.

**Loven
overholdes ikke**

4. Opsummering

Styringen er blevet kontroversiel. Kampen går ikke mellem styring og ikke-styring. Styringen er ikke en magtfuld monolit, som sætter sin vilje igennem over for frihedselskende professioner. Snarere går kampen mellem forskellige tilgange til styring og autonomi, som kan belyses under Lerborgs styringsparadigmer. Hvert har sin historie og sin sociale base i bestemte fællesskaber. Og de har fuldstændig forskellige begreber og kriterier for, hvad vellykket styring er.

Kampen om at definere autonomi

Navnlig temaet om professionel autonomi er sat i spil. Den NPM-inspirerede styring har skabt en grundlæggende tvetydighed om autonomi-begrebet. Der appelleres til autonomi. Men medarbejderne oplever indgreb og kontrol. Modtrækkene er derfor forsøg på at definere og begrunde en faglig autonomi, som giver mening. Det er disse forsøg, som vi har kunnet følge i de gennemgåede tekster fra BUPL, DLF og FTF, hvad enten der er tale om en ung professions søgende og reflekterende forsøg (BUPL), en moden og mere selvbevidst professions angreb på styringen (DLF) eller hovedorganisationens forsøg på bringe diskussionen på et meta-niveau, hvor en fornyelse af styringen gøres til en del af en fornyelse af velfærds-samfundet (FTF).

Fremmedgørelse og afmagt

I dag møder vi professionernes modstand ikke kun i form af en artikuleret kritik, men også som en mere tavs boykot af styringskrav – som de vel at mærke ikke er alene om, men har opbakning til langt ind i forvaltningsapparatet. To ord trænger sig på. Det ene er *fremmedgørelse*, nemlig at styringen ikke giver mening for de mennesker, som udfører kerneopgaverne. Styringens mål og rationaler harmonerer ikke med det, der opleves som afgørende for kvalitet i en dagligdag, hvor der er pres på ressourcerne. Det andet ord er *afmagt*. Når ledere og medarbejdere opgiver at efterleve kendte og legitime krav er det udtryk for afmagt. Samtidig er det også afmagt, når styringen afmonteres og sættes ud kraft. Af og til kan vi komme til at opfatte dem, der styrer, som de mægtige, der endda har magt nok til at begå overgreb. Spørgsmålet er om dette billede er retvisende. Politikere og administratorer forsøger at styre – at udtrykke legitime mål og rationaler gennem krav. Men disse krav har kun mening og effekt, i og med de fortolkes og overtages af andre. Når overtagelsen udebliver, sker der ingenting – eller rettere: Der sker noget andet end det tilsigtede. Afsenderne af styringskrav kan blive mere og mere sammenbidte, og kravene strengere og med kortere opfølgning. Eller også kan vi besinde os og erkende, at styring kun

kan ske i et erkendt gensidigt afhængighedsforhold. Vi er afhængige af, at vi kan få styringens rationaler til at give mening.

Her er det interessant, at vi i professionernes kritik faktisk kan finde mange åbninger for en fornyelse af styringsdialogen. Budskabet fra professionerne er ikke et ønske om at være fri for styring. Ønsket går nærmere på en erkendelse af de faglige præmisser, hvorunder kvalitet skabes. Styringen må være sensitiv og i forståelse med disse præmisser. Det kræver en vis autonomi, men ikke en grænseløs autonomi. Der lægges op til en debat om mål og rammer. Hos FTF føres dette videre til et ønske om en ny strategi for innovation af velfærdsydelserne. Det er for mig tankevækkende, hvor meget der faktisk inviteres til dialog og samarbejde i de tilsyneladende styringskritiske tekster.

Her ligger en vigtig ledetråd for den videre jagt på en mere autentisk styring: Styringen udfordrer de professionelle aktørers autonomi og integritet. Det udløser en kamp om styringen, hvor de forsøger at kvalificere og begrunde den faglige autonomi. Dette sker vel at mærke ikke ved at afvise eller unddrage sig styringen, men ved at gå ind i den og forsøge at forpligte den på at være meningsfuld og relevant. Der søges gensidig anerkendelse og normativ forpligtethed. Her er en mulighed for at rekonstruere styringen på et mere autentisk grundlag. I den tredje artikel i denne serie skal vi netop forfølge denne ledetråd – nemlig, at kampen om anerkendelse bærer kimen til en mere autentisk styring.

C. Aktuelle bud på alternativer

I det foregående har jeg tegnet et temmelig dystert billede af, hvordan det står til med den offentlige styring. Spørgsmålet er nu: Hvad så? Hvilke veje fører videre? I det følgende undersøger jeg tre aktuelle bud på alternativer.

1. Tilbage til bureaukratiet?

Dalsgaard & Jørgensen (2010) sætter fokus på, hvad det vil sige, at vi i det offentlige forvalter et demokrati og en universel velfærdsstat. Det er deres grundantagelse, at der i selve begreberne om demokrati og universel velfærdsstat ligger en række normative fordringer, som betinger, hvordan styring kan bedrives. Og det er deres

Åbninger

Kampen om styring som grobund for autenticitet

Afsæt i demokrati og velfærdsstat

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

påstand, at NPM er fremmed for den demokratiske og universalistiske logik.

Forpligtelsen til det fælles gode

Dette ræsonnement tager afsæt i en afklaring af, hvad politik overhovedet vil sige. Ikke alle spørgsmål om vores dagligdag og indbyrdes omgang er politiske. Og ikke alle brug af indgreb og magtmidler er politiske. De bliver, ifølge Dalsgaard & Jørgensen, først politiske, når de har en samlet samfundsmæssig betydning og virkning. Vi taler først i politiske termer, når vi forpligter os på at argumentere ud fra hensynet til den gode indretning af samfundet (almenvellet, om man vil). Hvis vi blot i rå form stiller krav med henvisning til vores egne interesser, ekskluderer vi os fra den politiske samtale. Kun når vi begrundet vores interesser og de afledte krav med afsæt i forestillinger om en god indretning af samfundet, får vores udsagn og argumenter valør i politisk sammenhæng. Først når vi indtræder på en forpligtende måde i denne diskurs, opnår vi status som medborgere eller politiske subjekter.

Det er altså ikke på forhånd givet, hvad der kan tælle som et offentligt og politisk anliggende. Det afgøres gennem den politiske proces. Der eksisterer som udgangspunkt konflikter og interessenmodsatninger i samfundet. Men i den politiske proces er vi nødt til at overholde bestemte proceduremæssige krav til, hvordan vi fremfører og begrundet vores synspunkter. Vi forpligtes til at argumentere og udvise tolerance over for modsatte synspunkter. Og vi er nødt til at kunne generalisere og universalisere vores interesser, hvis de skal tages alvorligt. Herigennem sker der en gradvis forfinelse og kultivering af vores synspunkter og interesser.

Lighed

Disse kvaliteter sammenfatter Dalsgaard & Jørgensen i begrebet *offentlig etos*. Denne består i normer, værdier og arrangementer, der er gjort specifikt offentlige. Den tager afsæt i statsborgerrollen som medlemskabet til fællesskabet, og den udvider sig med en kreds af rettigheder såsom frihed, lighed og solidaritet. I velfærdsstaten udvides disse rettigheder i to henseender: For det første skal alle behandles med lige omtanke og respekt, det vil sige, at alle skal være lige inden for lovens rammer. Det kræver, at forvaltningen er saglig og upartisk. For det andet skal vi sikre, at alle samfundsborgere får ressourcer, så de bliver i stand til selv at prioritere over deres eget liv og vælge livsprojekt. Det er ikke nok at være formelt fri og lige for loven. Skal borgeren kunne bruge denne status til noget, må han også kunne råde over tilstrækkelige ressourcer til at kunne forme sin

Magt over eget liv

tilværelse. Det kræver en vis beskyttelse over for livets tildragelser, og det kræver et fundament af sundhed, uddannelse og sociale tilhørsforhold. Her får borgeren adgang til en række velfærdsgoder. Disse optræder både som specifikke goder, som faktisk gives til borgeren, og som en generel sikkerhed for, at goderne kan gives, hvis omstændighederne berettiger det, altså en basal tryghed.

Gennem denne etos adskiller det offentlige sig fra *markedet*, hvor det er legitimt udelukkende at forfølge egeninteresser, fra *familien*, hvor altruismen og omsorgen holdes inden for en intim og eksklusiv sfære, og fra *interessegrupperne*, hvor solidariteten udstrækkes til en medlemskreds, som gruppen selv regulerer. Hver sfære har sin helt egen logik, som ikke kan sammenblandes uden uheldige konsekvenser. Hvis en familie annekterer det offentlige, taler vi om nepotisme. Hvis en interessegruppe gør det, taler vi om korporatisme. Og når markedet gennemtrænger det offentlige, frisættes selvsøgende interesser og griskhed.

Det er netop her, at NPM kommer til at forvanske det offentliges karakter. I NPM bliver borgeren reduceret til bruger. I centrum er ikke længere borgeren som deltager i en generel diskurs om det gode samfund, men brugeren, som efterspørger af specifikke ydelser. Der lægges op til, at ydelserne skal være mere efterspørgselsafhængige. Men kernen i demokratiet og den universelle velfærdsstat er, ifølge Dalsgaard & Jørgensen, ikke, at man får, hvad man vil have. Man får det, som man har et berettiget behov for i henhold til samfundets idealer. Et barn bliver ikke fjernet fra hjemmet, fordi forældrene efterspørger det, men fordi det er nødvendigt for at sikre dets ret til trivsel og en sund udvikling. Det er derfor også en forvanskning, når velfærdsstatens ansatte skal se sig selv som serviceproducenter, som evalueres gennem f.eks. brugertilfredshedsundersøgelser. De ansatte er forvaltere af idealer om et godt samfund, som er blevet til gennem den demokratiske samtale. Heri kan sagtens ligge, at brugertilfredshed er et vigtigt hensyn, men det kan langt fra være et udtømmende hensyn. Endelig bliver politikerrollen også reduceret til alene at sætte generelle mål og rammer. Dermed negligeres politikernes rolle i implementeringen af beslutninger og som udviklere af netværker og fællesskaber.

Det er på denne baggrund, at Dalsgaard & Jørgensen konkluderer: »Liberale og konservative systemprincipper er den universelle vel-

Det særlige ved det offentlige

NPM som væsensfremmed for det offentlige

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

færdsstat fremmed, og det gælder i nok så høj grad neoliberale markeds- og ledelsesprincipper« (Dalsgaard & Jørgensen 2010, s. 205).

Bureaukrati og professionalisme som idealer

Alternativet er ifølge disse forfattere at udvikle den offentlige sektor med afsæt i idealer om bureaukrati og professionalisme. Bureaukrati indebærer klassiske idealer om saglighed, uvildighed og loyalitet over for demokratiet. Professionalisme rummer evnen til afdække og opfylde menneskers behov, så de reelt sættes fri til at udnytte deres rettigheder.

Dalsgaard & Jørgensen opstiller også en række mere konkrete pejlemærker for en reel kvalitetsreform. Hertil hører bl.a.:

- flere offentligt ansatte, så normeringer bedre matcher behovene
- udvikling af kanalerne for medarbejderindflydelse
- bedre efter- og videreuddannelse
- bedre ansættelsesformer, f.eks. flere heltidsansatte
- facetterede belønningssystemer
- ledelsesudvikling, som understøtter den offentlige etos.

I Lerborgs terminologi (2010) kan vi sige, at Dalsgaard & Jørgensen er fortalere for det bureaukratiske og det professionelle paradigme, mens de i valg af HR-orienterede virkemidler gør lån hos det humanistiske paradigme. Kun NPM-paradigmet er godt og grundigt sat uden for døren.

Skulle vi med dette afsæt bestemme indholdet af en ny autenticitet i styringen, ville den bestå i troskaben mod den offentlige etos. Ved at vi overtager og virkeliggør demokratiets og den universelle velfærdsstats værdier, bliver vi autentiske udøvere og forvaltere af ideen om det gode samfund.

Jeg finder, at Dalsgaard & Jørgensen gør ret i at minde os om, at der er en grund til, at det offentlige ikke er organiseret som en privat virksomhed på et marked. Det offentlige skal opfylde andre hensyn og efterleve andre forpligtelser end en virksomhed, en interesseorganisation eller en familie. Demokrati og velfærdsstat sætter en række afgørende præmisser for, hvordan arbejdet kan bedrives og organiseres.

Essentialisme?

Spørgsmålet er dog, om Dalsgaard & Jørgensen kommer til at abonnere på en rigid essentialisme: Det offentlige *har* denne karakter.

ter og disse forpligtelser, basta! Siger hvem? Det offentlige er en historisk og dynamisk indretning, som løbende forandrer sig. Var vi meget pragmatiske kunne vi sige: Det offentlige er, hvad det offentlige gør. Det betyder ikke, at vi bare passivt behøver at sige farvel til de dyder, som Dalsgaard & Jørgensen taler for – demokratiet, ligebehandlingen, solidariteten etc. Vi kan gøre disse værdier centrale. Vi kan ikke gøre det ud fra en autoritet, som udspringer fra en skematisk opstilling af, hvad der er offentligt og privat. Vi kan ikke hævde, at NPM-fortalerne blot har misforstået, hvad det offentlige går ud på, og at deres udsagn er »fremmede« for demokratiets væsen. Men vi kan være uenige med dem.

Når Dalsgaard & Jørgensen kommer til de mere praktiske anvisninger af en udviklingsvej, opstiller de en række forbedringsforslag: flere ansatte, bedre uddannelse etc. Der er ingen tvivl om, at disse forslag ville gøre vilkårene for kvalitet i offentlige ydelser bedre. Mange offentligt ansatte ville føle sig godt forstået af forfatterne og bifalde deres forslag. Det er dog påfaldende, at ressourceknaphed slet ikke er en præmis, der har nogen indvirkning på forfatternes udvikling af forslag. Vores udfordring lige nu er ikke at få flere ansatte, men at lære at klare os med færre. Midler til bedre efter- og videreuddannelse skal frigøres gennem en billigere drift af vores aktiviteter og tilbud.

I den forstand mener jeg ikke, at Dalsgaard & Jørgensen træder ind i den kompleksitet, der præger det offentlige lige nu. De påberåber sig bestemte (gode!) idealer og bebrejder virkeligheden, at den ikke lever op til dem. De kommer med ideelle og abstrakte handlingsanvisninger, som ikke er afstemte med vores faktiske muligheder. På den måde sender de reelt dilemmaerne videre. Ikke desto mindre bringer de en meget vigtig præmis i spil for den videre diskussion: At udvikle ledelse ud fra idealer om demokrati og velfærdsstat.

2. Skru op for karismaet?

Modstykket til NPM var i forrige afsnit det demokratisk funderede fagbureaukrati. Den udviklingsvej, der blev udpeget, var at være tro mod den offentlige etos og dens idealer om loyalitet, uvildighed, retfærdighed, lighed og faglig professionalisme. I dette afsnit er modstykket til NPM et andet – nemlig det karismatiske lederskab.

Melander (2010 & 2008) tager afsæt i diagnosen, at styring med NPM har fortrængt lederskabet i det offentlige. I relation til det

**Tager ikke
højde for knap-
hed**

**Det fortrængte
lederskab**

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

anonyme styringsapparatur er lederne blevet managere og operatører – i stedet for autentiske ledere. Ærindet er at vende relationen om. Styring kan kun få indhold, mening og effekt gennem et autentisk lederskab.

Ledelse versus styring

Alt dette bygger på, at vi kan modstille ledelse og lederskab med styring. Således definerer Melander (2010) – med et lån fra Erik Johnsen – ledelse som det, man gør, når man sammen med andre finder ud af, hvor man vil hen, og hvordan man kommer derhen. Grundlaget for dette, indskyder Melander, er, at vi oplever at have fælles ambitioner, følelser og udbytte af at gøre noget sammen. At etablere dette fælles grundlag beror på lederskab. Der drages analogi til dirigenten i et orkester, der kan få 100 solister til at spille sammen. Alene forekomsten af nodeblade, en grundig indstudering og masser af øvelse skaber ikke den unikke musikalske oplevelse. Dirigenten tilfører noget unikt i kraft af sit karisma og faglige autoritet, der løfter opførelsen af en ren reproduktion til et egentlig kunstværk. »Lederskab handler derfor om kommunikation, faglige udfordringer, autoritetsudstråling og menneskelig disciplin og sidst men ikke mindst magten til at skabe det unikke. Det forudsætter et fællesskab, der accepterer at følge en leder, der anviser veje, som fællesskabet er opsat på at følge«, hedder det (Melander 2010, s. 102).

Heroverfor er styring »de foranstaltninger, som en ledelse sætter i værk for at opfylde organisationens servicemål ud fra givne omverdensbetingelser. Styring handler om at få muligheder, mål og midler til at hænge sammen. Styring forudsætter, at mennesker har de samme mål, som det fællesskab, de deltager i. Derfor eksisterer rationelle styringsregimer i et abstrakt og idealiseret univers, som »tomme systemer«, uden mennesker, konflikter, følelser og magt« (Melander 2010, s. 102).

Rationel form, emotionelt indhold

I sig selv beror styring blot på abstraktioner – tomme systemer, som først får konkret indhold og mening, når en leder skaber samklang og fælles orientering i følelser, magt og handling. Styring er en rationel form, som udfyldes gennem et emotionelt lederskab.

Melander opstiller en værdikæde for styring, ledelse og lederskab, hvor ethvert styringstiltag afhænger af stadigt mere universelle og eksistentielle ledelsesprocesser. Den konkrete eksekvering af styring afhænger af styringens mere generelle tilrettelæggelse og me-

toder. Disse metoder er atter udtryk for en ledelsesideologi, som opsætter en missionsformulering. Denne bygger på en mobilisering og samordning af aktørernes motiver og betingelser for at deltage. Og denne samordning kommer i stand gennem sociale værdiskabelsesprocesser, som atter bygger på universelle værdier for menneskers udvikling og udfoldelse i fællesskaber.

Hvis vi alene fokuserer på styring, får vi en meget abstrakt og formel tilgang til organisationen. Vi kan være optaget af den som et hierarki, hvor overordnede mål nedbrydes til mere konkrete delmål, som atter omsættes i planer (performance management). Eller vi kan se organisationen som en virksomhed på et marked, som skal tilpasse sine serviceydelser til brugernes og kundernes behov (det kontraktbaserede lederskab). Modsat kan vi fokusere på det personlige lederskab. Her kan vi interessere os for motivations- og læreprocesser, som udvikler nye unikke løsninger på organisationens problemer (det innovationsskabende lederskab). Eller også kan vi arbejde med medarbejdernes følelser og fantasi – i kraft af lederskabets karisma, passion og magi (det emotionelle lederskab).

Melanders klassifikationer af ledelsestilgange matcher på god vis den historiske parallel mellem på den ene side fremkomsten af NPM og på den anden side udviklingen af værdibaserede og visionorienterede ledelsestilgange (det humanistiske og relationelle paradigme).

Risikoen ved Melanders analyse er imidlertid, at den kan underminere ledelse som et rationelt projekt. Tankefiguren er en skelnen mellem rationel form (styring) og emotionelt indhold (lederskab). Som rationel form bygger styring på, at der er et kredsløb af måldannelse, som omsættes i planer og budgetter, som atter gennemføres under opfølgning og evaluering. Rationaliteten ligger her i selve strukturen i kredsløbet – nemlig i sammenhængen mellem mål og midler. Det er helt korrekt, at et sådant kredsløb ikke giver svar på, hvilke mål og værdier der er værd at stræbe efter. At søge dette og skabe opbakning for det er i Melanders terminologi lederskab (jeg har selv benyttet en lignende definition, Majgaard 2007). Så på den måde kan Melander godt sige, at styring som rationel form forudsætter processer, som ligger ud over styringskredsløbet. Når Melander skal beskrive disse processer, henviser han til f.eks. »passion«, »magi«, »karisma«, og han præsenterer idealer om dirigenten, der

Underminere ledelse som rationelt projekt?

Passion, magi, karisma

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

med stor autoritetsudstråling, og dog et medmenneskeligt ansigt, hæver et middelmådigt orkester til nye højder.

Rationalitet begrænses til at bestå i overensstemmelsen mellem mål og midler, så snart målene er valgt. Men selve valget af mål henvises til en ikke-rationel sfære, som forklares med henvisning til især emotionelle dynamikker i samspillet mellem ledere og medarbejdere. Autenticitet vil i dette syn udgøres af lederens karisma og autoritetsudstråling. Gennem sit nærvær og tydelige levendegørelse af sine idealer er lederen autentisk og overbevisende. Hvad dette nærmere er, beskrives mest ved hjælp af metaforer.

Der er flere problemer i dette. I indledningen til denne artikelserie efterspurgte jeg en autenticitet, som bestod i, at vi kunne udtrykke og diskutere, hvad der er væsentligt i vores arbejde og vores ydelser. I mit perspektiv handlede det om, at vi kan udtrykke bud på, hvad der er værd at stræbe efter, og gøre disse idealer til vores egne gennem en samtale. Værdier og mål er ikke givne forudsætninger for en samtale, men netop det, som samtalen forsøger at afdække, kultivere og forfine. At skabe mål er altså en rationel proces i den forstand, at den foregår gennem en samtale, hvor vi er forpligtede til at gøre rede for vores begrundelser. Hos Melander får vi derimod fascination, autoritetsudstråling, passion etc. Spørgsmålet er, om dette er en holdbar form for autenticitet. Ledelsespraksis vil være spaltet i en ikke-rationel og en rationel sfære. Styring vil være piloteret i en lederkultur, hvor det er oplevelsen af fascination og autoritet, som er retningsgivende og samlende for organisationen. En oplevelse, som er meget foranderlig, og som bestemt ikke behøver at følge rationelle og demokratiske idealer. Vi kan forestille os en organisation, der rastløst følger den leder, der pt. giver det »største sus«. Melander kommer indirekte også til at levere næring til en ledermytologi, hvor lederrollen og især lederpersonligheden mystificeres og gøres til genstand for betagelse.

Ledermytologi

Melander gør imidlertid ret i at henvise til, at rationel styring har et emotionelt indhold. At være åben og rationel kræver en aktiv følelsesmæssig indstilling. Denne relation afdækkes og kultiveres dog ikke ved, at den rationelle styring forankres i et karismatisk lederskab, men ved at det følelsesmæssige indhold udvikler sig gennem en rationel praksis (herom nærmere i del 3 i denne artikelserie).

3. Hvile i fornuften?

Vi har her set to meget forskellige forsøg på at anvise udviklingsveje for den offentlige styring. Den ene har fagbureaukratiet som ledestjerne. Den anden det karismatiske lederskab. Fra Lerborgs synspunkt (Lerborg 2010a, 2010b) vil det være naturligt at se disse to udspil som udtryk for forskellige styringsparadigmer. På den ene side et bureaukratisk og professionelt paradigme. På den anden side et humanistisk paradigme (i Lerborgs meget brede forståelse heraf, hvor »humanisme« mest skal ses som en orientering mod mennesker, deres motiver, værdier, følelser og handlinger).

Men hvilken position indtager Lerborg selv?

Lerborgs ideal er, at vi skal gå til paradigmerne med »sund fornuft og personlig erfaring«. Det handler om situationsbestemt at træffe balancerede valg mellem paradigmerne. Han hævder også, at dette kan gøres fra en position, som til en vis grad er »ateoretisk« (Lerborg 2010a). Heri ligger vel at mærke ikke en påstand om, at vi kan hæve os op over styringsdebatten og anskue den fra »evighedens synspunkt«. Vi er altid betinget af en given situation, hvor bestemte paradigmer er i spil, og vi kan kun iagttage fra relative positioner. Derimod kan vi ved hjælp af vores fornuft foretage »en socialt betinget frigørelse fra vores sociale betingelser via indsigt i sammenhænge«.

Pluralisme og pragmatisme

Vi kan altså bruge Lerborgs opstilling af de fire styringsparadigmer til at blive mere bevidste om, hvilke begreber og antagelser der ligger bag de forskellige tilgange til styring, og hvorfor de »taler forbi hinanden« og argumenterer ud fra kvalitativt forskellige normer. Med denne bevidsthed kan vi hæve os over paradigmerne og deres kollisioner og i stedet overveje, hvor og hvornår de hver især har deres berettigelse og brugbarhed.

Når Lerborg (2010a) gør dette konkret, sker det som et forsøg på at »skruer et styringsmiks sammen«, der svarer til de betingelser, der præger den konkrete situation. Der kan opstilles funktionalistiske skemaer over kombinationsmuligheder, som er hensigtsmæssige i forskellige situationer. Dette begrundes teoretisk med Lerborgs »sympati for kontingensteoretiske positioner«. Overskriften for løsningen bliver så at sige »hver ting til sin tid«. Under ét sæt betingelser vil elementer fra det bureaukratiske paradigme være de mest relevante. Under andre betingelser kan det være det relationelle para-

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

digme, som må i forgrunden. Lerborg bliver på den måde en slags dukkefører, som styrer paradigmerne rundt på scenen ud fra fornuf-tige skøn.

I en senere artikel (Lerborg 2010b) opstiller Lerborg ti teser for kombination af styringsparadigmer, som jeg her skal opsummere.

1. **Kombi-ledelse:** Ledere må bringe forskellige paradigmer ind i deres styrings-praksis – og ikke bare bero sig på ét.
2. **Kontekstuel ledelse:** Kombinationen af paradigmer må begrundes unikt med henvisning til den konkrete situation.
3. **Ensom ledelse:** Lederen kan derfor ikke følge en manual, men er grundlæg-gende ensom i sine valg.
4. **Tvivlende ledelse:** Lederen må her erkende, at den offentlige sektor er uende-lig kompleks, og at vores viden kun rækker kort. Der må derfor tvivles, og en-hver skråsikkerhed må opgives.
5. **Reflekteret ledelse:** Lederen må derfor skabe rum for refleksion.
6. **Modig ledelse:** Det er ikke en svaghed, men udtryk for mod at synliggøre sin usikkerhed og tvivl.
7. **Dialektisk ledelse:** Modsigelser og konflikter skal bruges som drivkræfter i ud-vikling og læring.
8. **Klunserledelse:** Lederen må bygge sin egen styringsopfattelse af, hvad han nu kan finde af fragmenter i forskellige paradigmer og teorier.
9. **Sparsom styring:** Der skal styres mindre og ledes mere. God ledelse kan kla-re sig med få systemer. Systemer må ikke blive en kompensation for lederens egen usikkerhed.
10. **Ledelse er alt og intet:** Ledelse kan ikke afgrænses som en distinkt disciplin. Den griber ind i alt – menneskesyn, etik, daglig praksis etc.

Med dette skaber Lerborg grundlaget for en langt mere reflekteret og nuanceret tilgang til styring. Det handler ikke om at vælge og forsvare bestemte fundamentalistiske positioner, men om at kunne orientere og begå sig i mangfoldigheden af positioner.

Lerborg sætter også fingeren på det helt grundlæggende paradoks – nemlig at vi kun kan begribe helheden af forskellige paradigmer fra en lokal og partikulær positionering. Vi er henvist til at »hive os selv op ved håret« – eller med Lerborgs ord: Et socialt betinget forsøg på at frigøre os fra sociale betingelser. Efter min mening er dette paradoks det kreative center for udvikling af styring.

Imidlertid lægger Lerborg (2010a) hurtigt paradokset dødt – ved at gå over til at give råd om, hvordan man hensigtsmæssigt kan kombinere paradigmer i bestemte situationer. I stedet for at blive i den spænding, som paradokset skaber, indordner han det i en funktiona-

listisk skematik, hvor hvert paradigme har sin funktion og rolle i forhold til bestemte situationer.

I de ti teser (Lerborg 2010b) betoner han dog dilemmaet og konkluderer, at lederen er henvist til ensomt, tvivlende og modigt at finde sin egen vej gennem dilemmaet.

At være autentisk må her være ensbetydende med at være til stede som modig og tvivlende, som tør at foretage de situationsbestemte kombinationer af paradigmerne.

Spørgsmålet er bare, fra hvilken position taler Lerborg? Og hvor kommer de ti teser fra? Personligt ville jeg ikke have et problem med at tilslutte mig tesoerne. Jeg er overbevist om, at Lerborg har fæstnet blikket netop i brudfladerne mellem paradigmerne, som vi oplever som offentlige ledere med ansvar for den videre drift og udvikling af styresystemerne. Men jeg får ikke meget at vide om begrundelserne for tesoerne. Lerborg bringer reelt ikke sin egen position i spil. Han gør ikke rede for den åbenhed, der muliggør, at vi midt i dilemmaerne og kampene kan forholde os pragmatisk til paradigmerne og udøve vores »klunsergerning«. Han henviser blot til sund fornuft og det balancerede helhedssynspunkt. Og det kan være en noget bekvem position, hvor man bag disse brede etiketter unddrager sig eftersyn og kritik af sine egne antagelser. »Sund fornuft«, »balance« og »helhed« bliver let ideologiske markører, som kan referere til hvad som helst, som passer i vores kram eller til vores idiosynkrasier.

Uklarhed om eget udgangspunkt

Lerborg lægger dog et vigtigt spor, som vi skal forfølge videre.

4. Meta-styring

Lerborgs arbejde er betegnende for en pluralistisk og refleksiv vending, som også præger den internationale styringsdebat.

Osborne (2010) udpeger *New Public Governance* (NPG) som et nyt regime, som har selvstændiggjort sig i forhold til offentlig administration (det bureaukratiske og professionelle paradigme) og NPM. Offentlig administration tog afsæt i den offentlige sektor som et entydigt hierarki, hvor det gjaldt om at skabe klarhed i kompetenceforhold og delegationer samt ansvar og rapportering. Modsat brød NPM det offentlige op i koncerner og virksomheder, som kunne være i indbyrdes konkurrence. Med NPG hæves perspektivet til et

New Public Governance

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

mere overordnet og refleksivt niveau. Der tales om den pluralistiske stat, som består af forskellige institutionelle regimer – med hver deres rationaler. Fokus rettes mod de forskellige regimers indbyrdes forhold, som ofte ses formidlet gennem forhandlinger og netværksrelationer.

I forlængelse heraf præsenterer Peters (2010) *meta-governance* som en tilgang til at skabe koordinering og sammenhæng inden for en pluralistisk og decentreret offentlig sektor. Meta-governance handler om at styre samspillet mellem de forskellige styringssystemer. Metoderne må her være mere indirekte og refleksive end styring inden for ét system med én logik. Til metoderne hører:

- Opstilling af præstationsindikatorer, som angiver kriterier for at vurdere præstationer, men som ikke forsøger at regulere, hvordan præstationerne tilvejebringes.
- Strategisk styring, forstået som overordnet koordinering mellem aktørerne med henvisning til principielle mål.
- Budgetsystemer, som styrer gennem rammer.
- Kontrakter og brug af netværk.
- Blød regulering – som netop sætter retningslinier op for, hvordan samfundsansliggende skal ordnes gennem f.eks. forhandling.
- Værdier og tillidsrelationer.

Alt dette er udtryk for, at styringsstrategierne forskydes til højere og mere refleksive niveauer, hvor det i stigende grad handler om at definere, hvornår bestemte styringsmekanismer er relevante, og hvordan vi indretter samspillet mellem disse forskellige mekanismer.

5. Opsummering

I dette kapitel har vi undersøgt en række aktuelle bud på, hvordan den offentlige styring kan udvikle sig – i lyset af, at NPM har tabt troværdighed som dominerende styringsparadigme.

Erstatte NPM med andre paradigmer

Hos Dalsgaard & Jørgensen og hos Melander søges der imod de andre paradigmer, der danner historiske alternativer til NPM. Det sker ved at begrunde væsentligheden af de kerneværdier, som disse paradigmer bygger på: den offentlige etos hos Dalsgaard & Jørgensen og det personlige lederskab hos Melander. Hver kan give et afsæt for autenticitet: Vi er autentiske ved at levendegøre den offentlige sektors etos som forvaltere af idealet om et demokratisk velfærds-

samfund. Og vi er autentiske ved, at vores idealer og passion brænder igennem i vores personlige lederskab.

Hver af disse værdier har imidlertid sine egne begrænsninger. Den offentlige etos bliver et postulat – en antaget grundlæggende lov, som kendetegner demokratiet og den universelle velfærdsstat, og for hvilken andre paradigmer er uheldige fremmedelementer. Det personlige lederskab bliver ligeledes fremstillet igennem idealiserede forestillinger om den karismatiske leder, der kan få det bedste frem i medarbejderne gennem sin autoritetsudstråling, kompetence og passion. Her ser vi sådan set linjerne blive trukket skarpt op mellem paradigmerne.

Hos Lerborg sker et skift til et andet analyseniveau. Det handler ikke om at forsvare det ene eller andet paradigme, men om at skabe sin egen situationsbestemte kombination af elementer fra de forskellige paradigmer. Her består autenticitet i, at vi påtager os den konfliktfyldte og ensomme opgave at skabe en situationsbestemt balance mellem de forskellige paradigmer. Lerborgs tilgang synes i god samklang med ideerne om meta-styring (meta-governance). Det spørgsmål, som her melder sig, er imidlertid, fra hvilken position vi udøver denne meta-styring. Svagheden i Lerborgs position er dog, at meta-positionen beskrives umådeligt uklart. Fra hvilken position afvejer vi paradigmerne? Her appelleres til »sund fornuft«, pragmatisme, ensom og modig ledelse. Altsammen positive, men også vage prædikater, som let kan blive ideologiske overskrifter for, hvad der nu måtte passe os bedst. I den videre jagt på autenticitet i offentlig styring må vi derfor søge at udfolde, hvad en meta-position nærmere kan indeholde, og hvordan vi kan skabe de samtaler, der oppebærer og udfolder meta-rationalet.

Gå i meta-position

D. Opsummering – og overgang til del 3

Baggrunden for denne artikel er erkendelsen af, at den offentlige styring i høj grad har udviklet sig til et spil, der fordeler kompleksitet og dilemmaer mellem den offentlige sektors aktører. Dilemmaspeillet blev undersøgt i den første artikel. I denne artikel har jeg forsøgt at beskrive de reaktioner og kampe, som følger med dilemmaspeillet.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Hvilke ledetråde har denne analyse indtil nu givet os i jagten på autenticitet i offentlig styring?

Først og fremmest ser vi, at der netop i kampen om styringen og i reaktionerne mod dilemma-spillet findes åbninger, der kan føre til en større autenticitet.

Kampen om at definere, hvad der er rationelt

Dilemmaspelet danner en arena, hvor grundlæggende forskellige styringsparadigmer støder sammen. Hvert paradigme frembyder forskellige modeller for, hvordan vi kan fortolke og begrunde handlinger i et styringsperspektiv. Til hvert paradigme knytter sig forskellige tematiseringer af, hvad det er for en helhed, der danner kontekst for styringen – hvad enten denne helhed er bestemt med afsæt i ret, pædagogik, økonomi etc. Hver sådan tematisering er vores forsøg på at hævde en bestemt helhed – fra et uvægerligt lokalt standpunkt. At hævde en bestemt helhed indebærer udøvelsen af magt, som inkluderer og ekskluderer bestemte aktører og måder at argumentere på. At bestemme helheder fra lokale synspunkter er styringens grundlæggende paradoksi og dynamik, som er drivende for talrige styringskampe.

Når sammenstøddene kan synes temmelig uforsonelige, skyldes det, at hver paradigme definerer sin måde at være rationel på. At være rationel vil sige at kunne give konsistente begrundelser af vores handlinger, og det at kunne give begrundelser er grundlæggende for vores status som aktører, altså som fortolkende og handlende væsener. Vi virkeliggør os som aktører i spændingsfeltet mellem rivaliserende måder at forklare vores handlinger. Paradigmerne udgør derfor også forskellige tilgange til at definere og begrunde sin autonomi og integritet som aktør i styringen.

Konflikterne er hårde, fordi de således ikke kun omhandler modsætninger i vores ydre vilkår, men en indre spænding i måden, hvorpå vi overhovedet konstituerer os som aktører, der kan udføre og begrunde handlinger.

Fra fremmedgørelse og afmagt ...

Konkret udfolder kampene sig i sammenstøddet mellem NPM som »officiel« styringsideologi og forskellige professionskulturer. Konflikten går slet og ret på, hvad der opleves som meningsfuldt og relevant, når vi skal begrunde vores handlinger i styringsmæssige sammenhænge, altså når vi aftaler mål og planer, effektuerer dem og følger op. I NPM appelleres der til aktørerne om at være auto-

nome ved at tage styringsansvaret på sig. Men i den fagprofessionelle diskurs opleves NPM's styringsterminologi som udvendig og fremmed i forhold til det, der konstituerer meningen og kvaliteten i de faglige arbejdsprocesser. Den trækker et sæt af fortolkningsmodeller ned over de faglige arbejdsprocesser, som ikke formår at indfange det, der opleves som det væsentlige og værdiskabende. NPM opleves følgelig som indgribende, kontrolorienteret og forvanskende for det faglige arbejde. Altså som et overgreb mod aktørernes autonomi. Følgelig kritiseres eller boykottes styringen. Samtidig udvikles der alternative måder at definere autonomi som et grundtræk ved en professionskultur.

Samtidig indeholder den professionsbårne kritik af styringen åbninger og muligheder. Den giver også bud på, hvad en relevant styring ville være, og flere steder udtrykkes også vilje til at forpligte sig på hensyn, som ligger uden for den professionsorienterede logik. Også oprøret har en positiv kerne, som kan give afsæt til styringsmæssig fornyelse. Kampene afdækker et større rum af muligheder for at definere os som handlende og rationelle i en styringsmæssig sammenhæng.

Efterspørgslen efter alternativer til NPM finder vi også i de tre mere forskningsbaserede bidrag til debatten. Her forsøges enten at afklare et alternativt udgangspunkt for at tænke styring eller at hæve sig op over de stridende paradigmer og gøre pragmatisk brug af dem. Alt dette ser jeg som udtryk for en voksende refleksivitet i vores måde at forholde os til styringen. Og det synes at bære et løfte om, at vi kan realisere en ny og mere åben styringsdialog.

**... til reflekteret
åbenhed**

Kernen i denne diskussion handler om rationalitet. Kampen om styringen handler om forskellige måder at være rationel – og dermed slet og ret om forskellige måder at være aktør. Kampen afslører, at vi ikke kan være rationelle alene. Det er ikke os som isolerede subjekter, der suverænt vælger en bestemt måde at argumentere på. Vi vælger – men inden for et spændingsfelt af historisk givne og konkurrerende paradigmer, og vores valg indebærer en fordring, der altid kan anfægtes af andre. Rationalitet realiserer sig altså i en kamp om anerkendelse – i et møde mellem fordringer og modfordringer i det at konstituere sig som en aktør, der har noget at sige.

**Anerkendelse er
grundlaget for
rationalitet**

I analysen støder vi imidlertid på en barriere: Når vi forsøger at hæve os over de stridende styringsparadigmer, hvad position indtager

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

vi da? Paradigmerne udtrykker forskellige måder at være rationel på. Men hvordan forholder vi os rationelt til forskellige slags rationalitet? Lerborg hævder at iagttage paradigmerne fra den »sunde fornufts« og »den ensomme og modige ledelses« standpunkt. Men hvad indeholder dette?

Dette spørgsmål fører os videre til analysens tredje del.

Min ledetråd er, at vi skal finde grundlaget for en mere autentisk styring og rationalitet i selve måden, vi er sammen på. Grundlaget for autentisk styring ligger ikke i, hvordan vi som enkeltstående subjekter forsøger at »regne den ud« og bringe os i kontrol, men i åbenheden, hvormed vi møder hinanden. Hovedpointen er: Hvis vi vil gøre op med dilemma-spil og uproduktive styringskampe, må vi genskabe styringen ud fra anerkendende relationer til hinanden. Vores evne til at skabe en ny rationalitet i styringskampene afhænger af vores evne til at stå i anerkendende relationer til hinanden og dermed også vores evne til at være til stede i spændingsfeltet mellem rivaliserende styringsparadigmer på en åben måde.

Litteratur

- AKF, EVA, NIRAS & Udviklingsforum: *Evaluering af loven om pædagogiske læreplaner, slutevaluering*, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender, marts 2008.
- Andersen, Niels Åkerstrøm og Asmund W. Born: *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen af den offentlig ansatte*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne 2001.
- Bendix, Henrik, Henrik Hjortdal & Alexander Stii: »Styringslaboratorier – en vej til fornyelse af den offentlige sektor«, *FTF Dokumentation nr. 8 2009*, København 2009.
- Bogason, Peter: »Udvikling af styreformer i den offentlige sektor«, *FTF Dokumentation nr. 4 2009*, København 2009.
- BUPL: »Bud på det pædagogiske arbejde«, *Viden om pædagoger 1*, København 2006a.
- BUPL: »Strategier for professionsudvikling«, *Viden om pædagoger 2*, København 2006b.
- BUPL: »Pædagogers vidensformer og karrierebaner«, *Viden om pædagoger 5*, København 2006c.
- BUPL: *Målsætninger med BUPL's arbejde for at styrke den pædagogiske profession*, vedtaget på BUPL's 9. ordinære kongres 20.-22. november 2008.
- BUPL: *Mere tillid – mere kvalitet. Tillid er nøglen til højere kvalitet i dag- og fritidsinstitutioner*, København 2009.
- Christensen, Anders Bondo: *Formandens mundtlige beretning*, Danmarks Lærerforenings kongres 2007.
- Christensen, Anders Bondo: *Formandens mundtlige beretning*, Danmarks Lærerforenings kongres 2009a.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

- Christensen, Anders Bondo: »Farvel til tilliden«, interview på *www.personale.web.dk*, 27. november 2009b.
- Christensen, Anders Bondo: *Interview på P1, »Apropos« den 10. november 2010*, Danmarks Radio 2010.
- Dalsgaard, Lene & Henning Jørgensen: *Kvaliteten der blev væk. Kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor*, København: Frydenlund 2010.
- DSA: *Praksisundersøgelse om anbringelse af børn og unge 2009*, Den Sociale Ankestyrelse 16. december 2009.
- EVA: *Arbejdet med elevplaner, en national undersøgelse af erfaringer*, Danmarks Evalueringsinstitut 2008.
- EVA: *Evaluering af pædagogiske læreplaner i kommunalt perspektiv – mellem pædagogisk, administrativ og politisk praksis*, Danmarks Evalueringsinstitut 2009.
- FTF: *Befri den offentlige sektor – og få mere velfærd for pengene*, FTF 2009a.
- FTF: *Mere frihed og tillid til offentlig ansatte*, notat, jr. 08-0483 – JRKO 19. juni, FTF 2009b.
- Hood, Christopher: »A Public Management for All Seasons«, *Public Administration* 69, pp. 3-19, 1991.
- Lerborg, Leon: *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag: København 2010a.
- Lerborg, Leon: »Dialog om ledelse i den offentlige sektor«, i *Økonomistyring & Informatik*, 25. årgang nr. 6, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag: København juni 2010b.
- Mandag Morgen: *Velfærdsbevægelsen – et debatoplæg om den nye civile velfærd*, Mandag Morgen Strategisk Forum, Marts 2001.
- Majgaard, Klaus: »Økonomistyring i en værdiledet kommune«, *Børsens Ledelses-håndbøger 3*, juni 2007.
- Majgaard, Klaus: »Livet efter NPM – Ledelse på kerneforretningens præmisser«, *Økonomistyring & Informatik*, 23. årgang nr. 5, april 2008a, pp. 479-506.
- Majgaard, Klaus: »Veje ud af den teknokratiske forandringsfælde«, i Daniela Cecchin & Mikael Wennerberg Johansen (red.): *Pædagogfaglig ledelse – om ledelse af pædagogiske institutioner*, s. 129-144, København: BUPL 2008b.
- Majgaard, Klaus: »Slip paradokserne fri – Laboratorier for ny offentlig styring«, *Økonomistyring & Informatik*, 24. årgang nr. 3, december 2008c, pp. 261-302.
- Majgaard, Klaus: »Styringsvejledningens blinde øje«, memo i *Økonomistyring & Informatik*, 25. årgang, nr. 6, juni 2010, s. 572-580.
- Majgaard, Klaus: »Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 1: Dilemmasplet«, *Økonomistyring & Informatik*, 26. årgang, nr. 6 2011, s. 521-555.
- Melander, Preben: »Fra offentlig administration til offentligt lederskab – et udspil i fornyelsesdebatten« i *Det fortrængte lederskab*, red. Preben Melander, s. 9-24, Jurist- og Økonomforbundets Forlag: København 2008.
- Melander, Preben: »Styring gennem lederskab. Eller var det omvendt. Fra evidensbaserede styringsregimer til opsøgende menneskeorienteret lederskab«, i *Styring gennem lederskab – nye perspektiver og ideer for fremtidens værdiskabelse og kriseledelse*, s. 99-107, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag 2010.
- Osborne, Stephen: »Introduction – The New Public Governance: a suitable case for treatment« in: Stephen Osborne (ed.): *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 1-18, London: Routledge 2001.
- Pedersen, Dorthe: »Strukturreformens styringspolitik – en overskridende dynamik«, i Dorthe Pedersen (red.), Carsten Greve og Holder Højlund: *Genopfindelsen af den offentlige sektor. Ledelsesfordringer i reformernes tid*, s. 23-50, København: Børsens Forlag 2008.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Peters, B. Guy: »Meta-Governance and Public Management« in: Stephen Osborne (ed.): *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 36-51 London: Routledge 2001.

Rennison, Bettina Wolfgang: »Ledelsesbegrebets historie i den offentlige sektor«, i Dorthe Pedersen (red): *Offentlig ledelse i managementstaten*, s. 85-103, Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur 2004.