

Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 1: Dilemmaspelet

Af Klaus Majgaard*

Der er pres på styringen i den offentlige sektor. Inden for en overskuelig årrække skal vi gentænke vores ydelser og arbejdsformer ud fra markant anderledes demografiske og økonomiske betingelser. Og det skal ske samtidig med, at vi holder benhårdt styr på ressourcerne. Problemet er imidlertid, at den nuværende styring i ringe grad er rustet til at håndtere den kompleksitet og de dilemmaer, som disse udfordringer fører med sig. Styring sker i høj grad som spil, hvor vi skubber kompleksitet og dilemmaer imellem hinanden – i stedet for at dele dem. Denne artikel er den første af en række, som undersøger muligheden for en mere autentisk styring, der på en åben og oprigtig måde kan gå i kødet på udfordringerne – uden spil, ansvarsforskydninger og urealistiske styringsfantasier. Som første skridt undersøger artiklen, hvordan vi kan definere styring, og hvordan vores tilgang til dette påvirker vores muligheder for at håndtere styringens dilemmaer. Herunder afdækker den, hvilke begreber og antagelser der er med til at gøre styring til spil, og dermed anviser den også, hvordan vi gennem en revision af disse begreber og antagelser kan bane vej for en mere autentisk styringsdialog.

A. Indledning

1. Fra sorteper til partnerskab

Udfordringerne er store. Samarbejdsformen er slidt. Sådan lyder en rimeligt retvisende situationsrapport fra den offentlige styringsarena.

Den offentlige sektor er løbet ind i en ressourceknaphed, som står i grel kontrast til de forventninger, som stilles til dens velfærdsydelser. Lige nu gennemfører vi besparelser i stort set alle landets kommuner. Der mangler penge. Men inden for få år vil vi møde en knaphed, som er langt alvorligere. Da vil der ikke være arbejdskraft nok til at drive de tilbud og institutioner, vi kender i dag. Svaret på

**Økonomi-
udfordringen**

* 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. Han er medlem af den ledergruppe, som står for SLIP-programmet.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

denne knaphed er ofte, at det offentlige skal fokusere – fokusere på det væsentlige, på kerneydelserne og det borgernære (se f.eks. KL 2010b).

Innovations- udfordringen

Dette fører os imidlertid blot til den tredje udfordring – for hvad er det væsentlige? Hvad er kernen i velfærdsydelserne? Vores forestillinger om velfærd og det offentliges rolle er i rivende udvikling, og flere grundlæggende paradigmer strider med hinanden: Er borgeren klient, bruger eller medborger? Hvad skal være omfattet af retsgarantier og ensartede standarder? Hvad skal være afhængig af efterspørgsel og frie valg? Hvad kan vi skabe sammen i lokale netværk? (Mandag Morgen 2001 & 2010).

At det offentliges rolle er omdiskuteret, er i sig selv ikke nyt. Det er indbegrebet af demokrati. Skal vi i lyset af den nye knaphed fokusere på kerneydelserne, kræver det en debat, som løbende kan justere dette fokus på baggrund af rivaliserende synspunkter. Skal denne dialog lykkes, kræver det, at vi udvikler et sprog, hvor vi kan sætte ord og udtryk på, hvad der er væsentligt i velfærden, og at vi har forra, hvor vi kan føre samtaler om det.

Dialog- udfordringen

Problemet er, at styringen i det offentlige ikke danner en arena for denne type af samtaler. Når vi skal sætte udtryk på det vigtige i dagtilbud, folkeskolen og ældreplejen, bliver det let bureaukratiske kli-cheer, som hverken borgerne eller frontmedarbejderne kan genkende deres idealer og hverdagsoplevelser i. På mange måder tegner der sig en kløft af fremmedgørelse mellem velfærdssamfundets frontmedarbejdere og de officielle styringsteknologier. Den kommer til udtryk, når medarbejdernes organisationer retter kritik mod styringen (f.eks. BUPL 2009, FTF 2009a & 2009b, Christensen 2007, 2009a, 2009b, 2010). Og den kommer tillige til udtryk, hver gang det viser sig, at stort anlagte styringstiltag simpelthen ikke bliver ført ud i livet af ledere og medarbejdere (f.eks. EVA 2008 & 2009, DSA 2010).

Hele denne kløft er tegn på, at vi ikke har skabt en dialog om det, vi oplever som væsentligt i velfærden. Frem for at diskutere det væsentlige i indhold og kvalitet, kommer vi til at diskutere det målelige – penge og formalia. Styringens sprog er forarmet. Og det sætter grænser for vores evne til at sætte udtryk på det væsentlige i vores arbejde og bringe det i spil i samtaler.

Navnlig det sidstnævnte er foruroligende. At ressourcerne er knappe og ydelserne kontroversielle er velkendte vilkår. Vi har de ressourcer, vi har. Og at lede på demokratiets præmisser er kernen i vores professionalisme. Men fraværet af egentlig dialog er et alvorligt problem.

Konsekvensen er synlig: I stedet for at dele udfordringerne og deres kompleksitet med hinanden, spiller vi om dem. Vi iværksætter styringstiltag, der ganske vist udstråler handlekraft og synlighed, men i realiteten blot sender kompleksiteten videre til næste niveau i styringskæden.

Spil træder i stedet for dialog

Vi beskytter os selv mod kompleksiteten ved at indtage forsimplede og fundamentalistiske holdninger, som reducerer problemerne til enkle og holdningsprægede valg. Vi skal bare have viljen til at bringe orden i økonomien, vi skal bare turde slippe markedskræfterne løs, have tillid til civilsamfundet, frisætte medarbejderne etc. Hver har nok sit foretrukne mærke af fundamentalisme.

Vi flygter ved at appellere til, at andre må tage ansvar: Nu må staten gribe ind. Eller kommunerne tage ansvaret på sig. Det hele afhænger af skolelederne. Eller også strander det på grund af BUPL og Danmarks Lærerforening. Igen små retoriske knaldperler, der ikke holder hytten varm ret længe.

En mere langsigtet flugtvej kan være at gøre sig til offer for ydre kræfters urimelige spil: Her er alt skåret ned, så forvent ikke noget af os. Kom ikke her med flotte ord og forventninger!

Det er forståeligt, at styringen har fået et noget skrammet image. »Styring« er for mange et koldt ord, der forbindes med bureaukrati, anonym magt og fremmedgjorte strukturer. Det knytter sig til en én-dimensionel rationel logik, der let forbryder sig mod den mangfoldighed af oplevede kvaliteter, som gør sig gældende i brugernes og medarbejdernes hverdag. Omsorg udmåles i minutter, læring i testresultater og sundhed i sparede senedage. Omvendt er ordet ledelse næsten blevet et modbegreb til styring. »Ledelse« er varmt og udtrykker engagement, værdier og samspil. Nogle gange kobler ledelse sig til ikke-rationelle begreber som f.eks. kraft, magi og forvandling. Som offentlig ledere får vi en betydelig venligere respons, når vi kalder på mere ledelse, end når vi kalder på mere styring. Styring er blevet ledelses onde tvilling.

Styringen bliver ond

Problemet er dog ikke, at styringen er for rationel, men at den ikke er rationel nok. Stillet over for den ny knaphed har vi i høj grad brug for at være rationelle og stringente i brugen af ressourcer og udviklingen af vores ydelser. Men der er intet rationelt ved at tale om dette i et forsimplet sprog. Og det er slet ikke rationelt at skubbe dilemmaer frem og tilbage mellem hinanden.

2. Problemfeltet

Alternativet til spil

Det største rationaliseringspotentiale i den offentlige sektor synes at være, at vi lærer at tale sammen på en oprigtig, nøgtern og reelt forpligtende måde. Der er mere end nogen sinde brug for, at vi gen-tænker relationerne og dialogen mellem styringsniveauerne på nye præmisser, som kan bane vej for en ny oprigtighed og åbenhed for at dele kompleksiteten og finde fælles løsninger.

Autenticitet

I denne artikel påbegynder jeg en jagt på *autenticitet i styringen*. Når styring er autentisk, bygger den på samtaler, hvor vi kan dele kompleksiteten – og ikke flygte fra den eller spille om den. Autenticitet er, efter mit begreb, en åbenhed for virkeligheden med dens modstridende vilkår og paradokser, og den viser sig ved, at vi er til stede på en oprigtig og ansvarlig måde. Til dette hører også, at vi besidder et styringssprog, hvor vi kan sætte autentiske udtryk på, hvad der er vigtigt – f.eks. med hensyn til indhold og kvalitet i vores kerneydelser. At sådanne udtryk er autentiske vil sige, at de involverede genkender dem som ægte og sigende.

Anerkendelse og frihed

I forsøget på at blotlægge muligheder for autenticitet vil jeg lade mig vejlede af to begreber fra Hegels filosofi. Det ene er *anerkendelse*, som Hegel udvikler i sin analyse af kampen om anerkendelse i *Åndens fænomenlogi* fra 1807 (Hegel 2005). Pointen er, at vi kun kan danne os selv som handlende, selvbevidste og rationelle aktører, når vi indgår i anerkendende relationer til hinanden. Det andet begreb er *frihed*, som Hegel udvikler i sin *Retsfilosofi* fra 1833 (Hegel 2004). Frihed er ikke at være løsrevet fra krav og institutionelle bindinger, men derimod at kunne genkende sig selv i den institutionelle kontekst, se den institutionelle kontekst som noget væsentligt, uden hvilket vi ikke var os selv. At være fri er altså en overvindelse af fremmedgjorthed. Betingelsen for at være fri er, at vi står i relationer til hinanden, som er præget af anerkendelse. På basis af disse begreber udvikler Pippin (2008) et begreb om *institutionel rationalitet*, som er ledetråd for denne undersøgelse. Undervejs vil jeg

trække på teoretikere, som er inspireret af Hegel – herunder især Mead (1932 & 1934) og Stacey (2003 & 2007).

Ærindet er altså at rekonstruere muligheden af offentlig styring som en autentisk, rationel praksis med afsæt i anerkendelse og frihed.

3. Oversigt over artiklen

Undersøgelsen forløber i en række artikler, som bringes i *Økonomistyring & Informatik*.

De to første artikler beskriver problemfeltet og udvikler en diagnose over den nuværende situation i styringen. I den tredje artikel udvikler jeg et alternativt afsæt for en rekonstruktion af styringen (anerkendelse og frihed), og dette bliver i den fjerde og sidste artikel konkretiseret i mere konkrete bud på, hvordan vi kan udvikle styringen.

Den nærværende artikel afklarer et begreb om styring, hvorunder vi kan forstå problemfeltet. Den søger at tegne konturerne af styring som en kommunikation, der skaber og vedligeholder krydspres ved at fordele kompleksitet og dilemmaer på bestemte måder mellem styringsniveauerne. Kernen er beskrivelsen af dilemma-spillet.

Først i denne artikel fastsætter jeg undersøgelsens udgangspunkt, nemlig at styring er en kommunikativ praksis, som altid udøves lokalt – fra et bestemt sted i organisationen. Der findes ingen transcendental position, hvorfra styringen kan anskues og udøves fra den ultimative helheds synspunkt. Dernæst beskriver jeg styring som en kommunikation, som fordeler og bearbejder kompleksitet og dilemmaer. Det afgørende er altså styringskommunikationens måde at reflektere og transformere kompleksitet. Der skelnes mellem to former – om dilemmaerne er fastlåste og udefra bestemte (fast kompleksitet og fikserede paradokser) eller om dilemmaerne ytrer sig i en mangfoldighed af fortolkningsmuligheder i forhold til en given situation (flydende kompleksitet og frie paradokser). I næste afsnit viser jeg, at når dilemmaerne bliver fastlåste, skyldes det en styringskommunikation, som er struktureret i et bestemt spil – dilemmaspillet. Den, der oplever sig fanget i et krydspres, har simpelthen tabt en omgang af dette spil. Analysen bevæger sig ind i spillets egen interne logik og undersøger de dobbelt-bindinger (double binds), som spillet indebærer, og kortlægger implikationerne heraf for den offentlige leder.

Udredning af problemfelt og diagnose

De tre kommende artikler

Den foreliggende artikel efterfølges af tre andre:

- En analyse af de forskellige tilgange til styring, som lige nu brydes, ikke mindst i debatten om *New Public Management*. Herunder undersøges de forskellige måder, hvorpå formelle styrings tiltag obstrueres og marginaliseres. Endelig diskuteres tre aktuelle bud på alternativer til NPM.
- En analyse af, hvordan vi kan gentænke styring som en autentisk, rationel praksis med afsæt i anerkendelse og frihed.
- En konkretisering af, hvordan styringen kan beriges som en autentisk, rationel praksis, dels hvordan styringens sprog kan beriges, dels hvordan dens institutionelle setup kan udvikles og kvalificeres, så autenticitet og rationalitet fremmes.

Drevet af utopi eller konkrete åbninger?

Selv om det godt kan se sådan ud, er det ikke min hensigt at fremlægge en idealistisk utopi om styringsrelationerne i det offentlige. Jeg tror ikke, at vi lige nu blot har brug for at konfrontere vores hverdag med højtflyvende abstrakte idealer. Nuvel, jeg vil ganske vist foretage en teoretisk (og dermed abstrakt) analyse af styringsrelationerne – ikke mindst for at vise, hvorfor rationel styring kun er mulig som autentisk. Men sigtet er ikke en utopi. Sigtet er at lede efter åbninger og sprækker i den nuværende praksis – og ikke mindst tilbyde mine ledelseskolleger i det offentlige nye perspektiver for vores forståelses- og handlemuligheder her og nu.

B. Styring er samtale

1. Styringens grundstof

Hvilket stof er styring gjort af? Umiddelbart er der masser af fænomener, som vi kan sammenfatte under betegnelsen »styring«: Mennesker mødes i alle mulige sammenhænge for at drøfte deres situation, aftale mål og lægge planer. De sætter planer i værk og finder måder at koordinere deres aktiviteter. Og efterhånden som aktiviteterne skrider frem, samler de op på resultaterne, diskuterer dem og bruger konklusionerne som afsæt for nye initiativer. Alt dette sker, hvad enten det er et lærerteam, som tilrettelægger undervisningen i det næste halvår, eller et byråd, som definerer indsatsområder og lægger budgetter for alle skoler i en kommune. Eller det er repræsentanter for stat og kommuner, som fastlægger de overordnede sigtelinjer og økonomiske rammer for kommunernes virksomhed.

Styring kan ske i direkte samtaler eller være formidlet via forskellige medier såsom strategidokumenter, budgetter og it-systemer. Det ændrer ikke ved det helt basale forhold: Styring er, når mennesker aftaler mål, lægger planer, koordinerer, følger op og evaluerer. Eller snarere: Styring er de samtaler, hvor mennesker aftaler mål, lægger planer etc.

Styring er altså myriader af lokale samspil, som tilsammen danner et mønster i de aktiviteter, vi samarbejder om. Naturligvis kan vi forsøge at trække nogle generelle mønstre frem i disse myriader af samspil. Med hensyn til *indhold* kan vi skelne mellem forskellige temaer for styringen, f.eks. behov, kvalitet, produktion, ressourcer. Til hvert tema knytter sig særlige begreber og ordforråd samt særlige spilleregler for, hvordan man argumenterer legitimt og virkningsfuldt. Med hensyn til *tid* kan vi se styringen som kredsløb, der gentager sig selv med regelmæssige intervaller. Der sættes mål, lægges budgetter og følges op i en ét-årig eller flerårig cyklus. Endelig kan vi *socialt* ordne styringen i bestemte hierarkier. Byrådet træffer beslutninger af en mere overordnet karakter, som er forpligtende for lærerteamet.

Mønstre i samtaler

Undertiden kan disse generelle mønstre næsten få sit eget liv. Styringen bliver da tingsliggjort til et system, der har en selvstændig eksistens i forhold til de mange aktører, som spiller sammen. Vi kan tale om, at økonomistyringen stiller krav til aktørerne, at der knytter sig principper og værdier til styringen, og at styringen udvikler sig på en måde, hvor aktørerne har svært ved at følge med. Sådant en objektivisering eller tingsliggørelse af styringen kan være en vigtig del af vores måde at organisere styringen på. Vi kan have brug for at henvise til generelle systemer og principper. Og somme tider kan vi tillige have brug for at idealisere disse i bestemte myter og ideologier, hvor styringen har sin egen logik, historie og vilje. Men det ændrer ikke ved det basale: At systemerne og mønstrene alene skabes og vedligeholdes gennem den måde, som vi taler sammen på, når vi aftaler mål, lægger planer etc.

Objektiverende fejltolkning

Lige så misvisende det er at tage styringens selvstændige liv alt for bogstaveligt, lige så malplaceret er det at reducere styringen til et rent redskab for individuelle aktører. Vi forestiller os undertiden som givne individer, der har bestemte ønsker og mål, og som blot bruger styringen som redskab til at opnå disse. Ofte ses ledere, som netop sådanne agenter, der behændigt betjener styringsinstrumen-

Subjektiverende fejltolkning

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

terne og justerer på mål, penge og kultur i organisationerne for at fremme et overordnet mål. Hvad er der galt med denne opfattelse? Jo, individer findes heller ikke forud for og uafhængigt af de mange sociale samspil, som de deltager i. Det overhovedet at kunne indtage en position som én, der kan fremsætte ønsker, og det overhovedet at have et sprog at kunne formulere og begrunde ønsker i, afhænger af den sociale kontekst, hvori vi spiller sammen med andre mennesker. Når vi endelig fremsætter ønsker og intentioner, indgår det i en social fortolkning, hvor mange deltager i at tilskrive vores intentioner en mening. Meningen med vores handlinger kommer først til syne, når andre reagerer på dem. Som aktører har vi end ikke monopol på at definere intensjonen bag vores handlinger. Ganske vist havde vi et bestemt billede af intensjonen forud for, at vi handlede. Men siden kan det vise sig, at vi har taget fejl, og handlingen bliver tilskrevet helt andre betydninger, som vi ikke selv er herrer over.

2. Systemets herre og objekt

Stacey (2007) viser, hvordan moderne teorier om strategi og styring ofte har opretholdt en paradoksal kombination af *både* at se styringen som et selvberørende system *og* visse individer som uafhængige og suveræne: I det store og hele er mennesker underlagt organisationers selvorganiserede logik, men nogle få, nemlig lederne, kan stå udenfor og forholde sig rationelt, helhedsorienteret og regulerende til systemets funktion.

Selvorganiserende systemer

Kant

Denne tænkemåde kan ifølge Stacey (2007) føres tilbage til Kants filosofi, som formulerede et grundlag for at anskue naturen som selvorganiserende. I Newtons mekaniske verdensbillede blev alle hændelser i naturen forklaret som udtryk for lovmæssige sammenhænge mellem årsager og virkninger. A forårsager B, som igen forårsager C. Som billardkugler der støder sammen, eller tandhjul der griber ind i hinanden i et urværk. Kan vi overskue samtlige variabler, der er i spil, vil vi i princippet kunne forudsige alle fremtidige hændelser. Denne mekaniske forklaringsmodel, mente Kant, kunne være passende til at forklare interaktionen mellem døde genstande. Med levende organismer var det anderledes. Et befrugtet æg udvikler sig til en moden organisme gennem et komplekst samspil mellem dens forskellige dele, som igen indgår i et samspil med omgivende miljø. Her opstår helheden, organismen, som om den udfol-

der en iboende logik, en plan eller en regulativ idé. Organismer er selvproducerende og selvorganiserende. Der er tale om en formativ kausalitet, hvor helheden opstår gennem delenes selvregulerende interaktion. Det kan se ud som om, organismen udfolder et iboende formål. Kant lagde dog meget vægt på dette »som om«. Vi kan ikke vide, om den faktisk følger et formål. Men som iagttagere kan vi passende forklare dens udvikling ved at se denne som udtryk for et formål eller en regulativ idé. Kant lagde vægt på, at vi som subjekter ikke selv kan indordnes i en systemforklaring. Det var nødvendigt at antage, at subjektet er autonomt og står over den natur, som det beskriver ved hjælp af f.eks. regulative ideer. Vores handlinger følger dermed en helt tredje type af kausalitet, nemlig en rationel kausalitet, hvor vi træffer autonome valg af mål og handlinger. Ydre vilkår og årsager får betydning for vores valg ved, at vi forholder os til dem. Betingelsen for, at vi er autonome og rationelle, er, at vi forholder os til ydre påvirkninger gennem etiske grundsætninger, som kan generaliseres. Vi skal handle, så handlingen er eksemplarisk og udtryk for en generel regel, der kan begrundes og gøres gældende universelt. Denne tænkning er altså grundlæggende dualistisk, idet én type kausalitet bruges om systemer, og en anden type bruges om menneskelige individer.

Autonome subjekter

Staceys pointe er, at tænkningen om organisationer og styring overså Kants advarsel mod at behandle mennesker og organisationer som systemer. Fra tiden omkring 2. verdenskrig vokser systemteori og kybernetik frem. Mennesker og organisationer forstås ikke blot som om de var systemer. De bliver i stigende grad udlagt som systemer slet og ret. Eller som hierarkiske niveauer af systemer, hvor sindet og kroppen er systemer, som indgår i grupper, der atter indgår i organisationer, som indgår i samfund etc. Systemerne får over tid tilskrevet forskellig karakter – de kan være lærende tekniske systemer, beslutnings- og forhandlingssystemer, kulturer og kollektive mentale modeller. Hvert system kan ses som indgående i et selvreguleret samspil med de andre systemer på samme niveau eller på tværs af niveauer. Styring angår disse selvregulerende processer – læring, tilpasning, udvikling etc. Samtidig bevares Kants anden grundidé om mennesket som autonomt subjekt. Vi kan som subjekter danne begreber om systemer og gribe regulerende ind.

Systemtænkning breder sig

En sådan opfattelse er en umådelig kilde til massiv fremmedgørelse i forhold til »systemet« samt til en mytologisering af lederrollen. Vi kan pendle mellem to yderpunkter. På den ene side kan vi se orga-

Kilde til fremmedgørelse

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

nisationen som et selvregulerende system med sit eget liv, og vi kan se os selv som dele af sådanne organisationer og underlagt deres logik. På den anden side kan vi se os stående »overfor« eller »over« organisationen som autonome agenter, som træffer beslutninger på helhedens vegne. Ifølge Griffin (2002) har det gængse teoretiske svar været at sammenkæde de to perspektiver med et »både-og«. Princippet har været: Hver ting til sin tid. Det har været særlige lag af organisationen, som navnlig har været tilskrevet identitet som autonome subjekter: lederne. Og de har udøvet denne status i særlige situationer og i relationer til særlige opgaver – nemlig, når der skal lægges strategier, sættes mål og formes kultur. Det er her, vi møder forestillingerne om lederne som nogle, der kan formulere organisationens mål og værdier, forme og implementere en kultur og regulere dens måde at lære på.

Internt i organisationerne kan vi iagttage processer, hvor vi hele tiden skifter mellem et objekt- og et subjektperspektiv, mellem at være klient og herre. I nogle kontekster er vi dele af apparatet eller ofre for ydre vilkår eller systemets tvang. Vi påberåber os retten til beskyttelse, forventer at »nogen gør noget«, eller at en højere logik eller retfærdighed vil dukke op. I andre situationer er vi selv de magtfulde, som kan tale og handle på »helhedens« vegne.

Hegel

Hegel (2005) baner netop vejen for en logik, hvor vi kan overskride denne modstilling af subjekt og objekt. Hvis vi tager udgangspunkt i et subjekt, som står over for verden og søger at erkende den ved at danne indre repræsentationer af verden, løber vi ind i kaskader af problemer: Hvordan kan vi vide, om vi danner begreber og forestillinger, der »svarer til« den ydre virkelighed? Hvilke egenskaber definerer genstandene i forhold til hinanden? Og hvordan skaber vi et fælles sprog, hvor vi taler om det samme, når vi refererer til begreber og genstande? Det kan vi, ifølge Hegel, ikke gøre rede for, så længe afsættet er det isolerede subjekt. For at kunne erkende og tale sammen må vi altid allerede være inden for en horisont af fælles begreber, der muliggør dette.

To forudsætninger er særligt vigtige. For det første må vi tage afsættet i mennesket som et fortolkende og konceptualiserende væsen. Vi kan ikke blot ses som objekter eller organismer, der indgår et net af mekaniske forbindelser mellem årsager og virkninger. På et tidspunkt har mennesket som organisme udviklet en sådan grad af

**Subjektet
som socialt og
historisk**

Ånd

kompleksitet, at dets omgang med verden ikke længere passende kan beskrives ved blot mekaniske sammenhænge. Vi reagerer ikke bare entydigt på bestemte påvirkninger. Vi fortolker dem, og fortolkningen er bestemmende for vores reaktion. En given situation frembyder forskellige fortolkningsmuligheder, og vi møder den i en historisk given horisont af begreber, antagelser og normer. Vi har ikke kun *årsager* til at handle. Vi har tillige *grunde* – det vil sige normative begrundelser. Den normative sfære, hvori vi søger begrundelserne for vores handlinger kalder Hegel for ånd. Ånd er ikke løsrevet fra vores naturlige eksistens som levende organismer, men derimod en følge af vores udvikling som organismer. Ånd har dog en autonomi, fordi selve det at skelne mellem, hvornår det er passende at forklare noget i mekaniske termer, og hvornår noget kan begrundes normativt, i sig selv er et normativt anliggende. På den måde kan Hegel sige, at ånd er et produkt af sig selv. Som åndelige væsener står vi altså i et særligt forhold til os selv og vores handlinger – nemlig ved, at vi skal kunne begrunde dem normativt. Hegel er på linje med Kant ved det at se mennesket som et handlende væsen, der forholder sig autonomt til ydre påvirkninger. Men i modsætning til Kant beror autonomi hos Hegel ikke på at kunne hæve sig op over den historiske kontekst og appellere til universaliserbare regler. Autonomi er en historisk dannelse og bedrift, der følger af vores deltagelse i bestemte livs- og kulturformer.

For det andet viser Hegel, at forholdet til os selv nødvendigvis er formidlet gennem vores forhold til andre. At begrunde sine handlinger indebærer altid en fordring, som kan anfægtes af andre. Andre kan mene noget andet om det, vi gør. Lige som en kunstner ikke er herre over, hvordan hans værker fortolkes, således kan vi heller ikke selv diktere, hvilken betydninger vores handlinger tilskrives. Dannelsen af os selv som selvbevidste og handlende aktører sker i en kamp om anerkendelse. Denne kamp viser, hvordan vi er afhængige af hinandens anerkendelse for at kunne blive aktører. Hvis vi alene behandler andre som objekter eller redskaber, så vil vi ikke kunne finde nogen værdi i deres bekræftelse. Vi vil ikke have værdifulde andre at spejle os i, og vi vil undergrave vores egen status som selvbevidste og handlende. Der indtræder en art åndelig død (di Giovanni 2009). Kun gennem gensidighed kan vi blive os selv. Det er i forlængelse af denne tankegang, at Hegel (2004) udvikler sit begreb om frihed som det at være »hjemme« i den sociale og institutionelle kontekst. Dette vender jeg tilbage senere i denne artikelserie (del 3).

Kampen om anerkendelse

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

Udgangspunktet bliver altså ikke et fritstående og abstrakt subjekt, men et menneske, der altid er deltager i en bestemt historisk og socialt betinget praksis, en livs- og kulturform. Vi erfarer og handler altid ud fra en lokal position – som deltagere i et givent fællesskab. Vi er imidlertid ikke blot dele af et system, der blindt følger en bestemt logik. Vi forholder os fortolkende og konceptualiserende til vores situation og indgår hele tiden i en dialog om begrundelser, som dybest set også er en kamp om vores status og identitet som aktører (Pippin 2008).

Mead

Sind, selv og samfund konstituerer sig simultant

En konkretisering af dette udgangspunkt kan vi finde, når Mead (1934) gør rede for, hvordan sindet, selvet og samfundet danner sig på samme tid – i én og samme proces. Han tager afsæt i et givent socialt samspil, hvor aktører udveksler forskellige former for gesti (mimik, lyde, bevægelser etc.). Meningen af en gestus er aldrig givet. Den bestemmes ikke af en »afsender«, som på forhånd har styr på, hvad der menes. En gestus udføres som et bestemt udtryk, men dens mening fuldbyrdes gennem modtagerens respons.

Symboler og den generaliserede anden

Bevidsthed opstår, når vores gesti begynder at få samme mening for os selv som for modtagerne. Det vil sige, at vi implicit begynder at reagere på vores egne gesti »som om« vi var de andre, og i enhver handling indgår en forudgriben af andres respons. Med andre ord begynder vi at sætte os i andres sted. Ad den vej kan situationsbestemte gesti blive til symboler, som mere stabilt »står for noget«. Med symboler bliver det muligt at føre indre samtaler, og bevidsthedslivet opstår som en art internaliseret dialog. Symboler får generaliserede betydninger, og vi vurderer nu vores handlinger ud fra generaliserede forventninger. Vi tager ikke blot en konkret andens perspektiv. Vi ser os med den generaliserede andens perspektiv – og forholder os til, hvad »man« gør og bør.

Jeg og mig

Selvet dannes som en dobbelthed mellem et spontant og handlende »Jeg« og et mere objektivt, socialt defineret »Mig«, som afspejler den generaliserede andens forventninger. I samme proces dannes sociale institutioner som generaliserede måder at reagere på bestemte stimuli.

Fælles for Hegel og Mead er altså, at vi altid allerede er i en social praksis i omgang med andre mennesker, og dette er bestemmende for, hvordan vi overhovedet bliver os selv. Vi er altså uafhjælpeligt

deltagere i en praksis og i et fællesskab. Dette betyder, at vores ideer om »helheden« altid må formuleres fra et lokalt synspunkt. Der er ingen transcendental position, hvor vi kan svæve over systemet og forstå og styre dets logik. Helheder er altid lokalt definerede. Og vi er altid formet af det sociale fællesskab og samtidig med til at forme dette fællesskab. Griffin (2002) lægger vægt på, at hverken Hegel eller Mead forsøger at opløse dette paradoks ved at opstille et »både-og«. Det er ikke sådan, at vi på nogle tidspunkter er en del af en social praksis og på andre hævet over den. Vi er på *samme tid* deltagere af en praksis og forsøger at forme den (ud fra vores lokalt betingede konceptioner af »helheden«).

Stacey

Netop med baggrund hos Hegel og Mead udvikler Stacey (2007) sin teori om styring som *komplekse, responsive processer*. Organisationer bliver til, i og med at personer danner relationer til hinanden gennem interaktion. Det sker altid gennem brug af bestemte symbolske medier, og det ordnes efter bestemte temaer, hvad enten de er logisk-systematiske (budgetter, planer etc.) eller narrative (f.eks. historier om organisationens tilblivelse). Temaerne organiserer oplevelsen af at være sammen. Og de er med til at afgrænse, hvilke interaktioner der hører med til organisationen, og hvilke der ligger uden for. Denne interaktion indebærer konflikter, misforståelser og afvigelser som en kilde til, at interaktionen kan forny sig selv, og nye mønstre kan opstå. Der udøves magt – ved, at vi gensidigt påfører hinanden restriktioner, som på én gang begrænser og muliggør vores handlinger (enabling constraints). Magt begrundes med værdier, normer og fortællinger, og tilsammen udgør disse en ideologi. Stacey (2003) definerer organisationer på følgende måde:

»Organisations are patterns of power relations by ideological themes of communicative interaction and patterns of inclusion and exclusion in which human identities emerge«.

Når vi taler om organisationer som helheder, systemer og kollektiver, er det, fordi vi konstruerer organisationen som socialt objekt, og at vi idealiserer dette objekt ved at tilskrive det bestemte egenskaber. Sådanne idealiseringer kan spille en væsentlig rolle for, hvordan vi organiserer vores løbende interaktioner. De har således en pragmatisk værdi. Blot skal vi huske, at der er tale om idealiseringer.

**Organisation
som emergerende
mønstre**

**Objektivering
og idealisering
af mønstre**

Det er alt dette, som jeg forsøger at rumme i det simple udgangspunkt – nemlig, at styring er samtale. Jeg startede med at pege på det iagttagelige – nemlig, at alt det, vi omtaler som styring, har karakter af kommunikation. Men det har netop rejst spørgsmål: Hvordan opfattelsen af styring som en objektiv systemlogik eller som et subjektivt instrumentelt er kommet i stand? Og hvordan overvinder vi den fremmedgørelse, som følger med disse tilgange? Svaret er: Ved at holde konsekvent fast i udgangspunktet. Som Stacey (2003) skriver: »... there is nothing above or below interaction itself«.

Disse korte teoripræsentationer vil blive uddybet og brugt i den videre analyse.

3. Komplexitet som et overskud af fortolkningsmuligheder

Som samtaler er styring et forsøg på at udlægge vores fælles situation og de normative implikationer, som udspringer af denne. Med afsættet hos Hegel, Mead og Stacey har jeg blikket rettet mod de konkrete samspil, hvori vi skaber mening i det, der sker. Systemer, organisationer og subjektpositioner er ikke givne helheder, som kommer til udtryk gennem vores konkrete adfærd. De er temaer og mønstre, som skabes og genskabes gennem vores konkrete måde at være sammen på. Når vi igennem disse samspil fortolker vores situation, sker det på baggrund af en kolossal kompleksitet. Det vil sige, at det sker ud fra en horisont, som indbefatter langt flere udlægningsmuligheder, end der kan realiseres i den givne situation. Der er en uvægerlig knaphed på fortolkning, og én mulighed realiseres altid i konkurrence med utallige andre. Det er denne knaphed og konkurrence, som ifølge Hegel giver anledning til kampen om anerkendelse, altså kampen om at kunne hævde en bestemt position og et bestemt perspektiv i konkurrence med andre positioner og perspektiver. Mead konkretiserer dette ved at beskrive, hvordan vi danner symboler, roller, generaliserede forventninger og sociale institutioner, og hvordan dette sker i samme proces, hvor vi bliver til som individer. For Stacey handler organisering basalt set om at ordne vores indbyrdes samspil ved hjælp af bestemte temaer, og herigennem skaber og vedligeholder vi bestemte magtrelationer og ideologier.

Fortolkning som kamp

Kamp om at definere *helheden*

Styring kan her ses forsøg på at skabe en bestemt tematisering af det, der går for sig i organisationen. Styring indebærer altid et postulat om en bestemt *helhed*. Styring handler om at sætte mål, afstemme interesser og forventninger, stå til ansvar og gøre regnskab op. Heri ligger ideen om at skabe en helhed og en orden i det

mylder af interesser og interaktioner, der udspiller i sig en organisation. Det interessante er blot, at der er mange konkurrerende bud på, hvad helheden er, og at alle disse bud fremsættes fra forskellige lokale positioner. At hævde en bestemt tematisering af helheden er derfor konfliktfyldt og magtbetonet valg, som foretages i konkurrence med andre tematiseringer.

Prøv blot at iagttage de mange forskellige tematiseringer, der på én og samme tid er virksomme inden for offentlig styring. Hvad er f.eks. en skole? Én mulighed er at beskrive en skole som et økonomisk system, der transformerer input i form af penge, timer, materialer og bygninger til et output i form af tillærte kompetencer målt ved afgangsprøveresultater og en vellykket overgang til ungdomsuddannelserne. Vælger vi dette perspektiv, er vores styringsopgave helt klart at skabe et så stort output som muligt, givet en bestemt mængde ressourcer. Fokus bliver effektivitet. Vi kan da kaste os over analysen af, hvilke faktorer der har størst betydning for resultaterne – er det lærernes kompetencer, skolens størrelse og organisering, de anvendte metoder og læringsmedier, forælderinddragelsen eller skoleledelsen? Samtalen kommer til at handle om at finde målbare, helst kvantitative, udtryk for sådanne sammenhænge og at anvende disse udtryk som bestemmende præmisser for, hvordan vi tilrettelægger skolernes aktiviteter og organisering.

**Eksempel:
Folkeskolens
mange skikkelser**

En anden, men ikke nødvendigvis modstridende, beskrivelse er at se skolen som et pædagogisk fællesskab, hvor professionelle voksne stiller deres engagement og kundskaber til rådighed for børns læring og udvikling. Her kan fokus f.eks. blive selve det pædagogiske møde mellem voksne og børn og den særlige dynamik, der opstår her. I centrum for vores opmærksomhed indtræder selve kvaliteten af de relationer, der udvikler sig i det pædagogiske arbejde, og hvordan disse relationer befordrer udvikling og læring. Hvad der måtte komme ud af en sådan beskrivelse er ikke nødvendigvis i modstrid med den økonomiske analyse. Men tilgangen og sproget er anderledes kvalitativt og søgende. Forfølger vi de muligheder, som opstår i pædagogiske relationer, behøver de ikke at føre til ét forudgivent output-kriterium, såsom afgangsprøveresultater. Pædagogisk arbejde handler ikke kun om at finde de mest effektive midler for at nå et givent mål. Det handler også om at undersøge, hvilke mål der er relevante og meningsfulde at stræbe efter i mødet med et barn eller en børnegruppe.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

En tredje mulighed er at anskue skolen som en administrativ enhed i et forvaltningshierarki. Det grundlæggende i denne betragtningsmåde er ganske uafhængigt af indholdet i skolens arbejde. Perspektivet er formelt og ser det relevante i selve de over- og underordningsforhold, referencer og delegeringer, som bestemmer, hvem der kan træffe hvilke beslutninger om skolens virksomhed. Om skolen er effektiv eller ej, eller om den er et rart sted at være barn, er sådan set underordnet.

En fjerde mulighed er at følge skolens samlede net af relationer til det omgivende lokalsamfund. Forældrene engagerer sig i skolen via f.eks. klasseråd og forældre-bestyrelser. Borgerne og deres foreninger i området bruger skolens lokaler og idrætsanlæg til fritidsformål. Kirken er involveret i konfirmandundervisning. Biblioteksvæsenet bruger skolens bibliotek som filial. Undertiden har også personalet selv en relation til lokalområdet, og der er eksempler på, at skoleledere optræder som talsmænd for lokalsamfundet.

Hermed har vi slet ikke udtømt de mulige måder at beskrive en skole på. Skolen som æstetisk institution, som teknisk og miljøpåvirkende anlæg, som politisk kampplads etc. De styringsmæssige samtaler, vi kan føre om en skole, varierer stort afhængig af, hvilken tematisering vi tager afsæt i. Til hver tematisering hører der bestemte begreber og ordforråd, lige som der gælder bestemte spilleregler for, hvordan man formulerer sig og argumenterer på en legitim og vellykket måde. Vi kan også sige, at hver tematisering knytter sig til et særligt institutionelt felt.

Vekslede og konkurrerende tematiseringer

I første omgang skal vi blot fæstne os ved, at enhver styring indebærer et valg af en eller flere tematiseringer som forpligtende for den videre samtale. Ikke alle kan være i spil på én gang. Store og væsentlige sammenstød om folkeskolen har f.eks. handlet om, hvilken tematisering der skulle være gældende. I dag er der et stærkt og selvfølgelig fokus på skolerne effektivitet samt et ønske om bedre evidens til belysning af, hvad der virker i skolen. På et tidspunkt var dette kontroversielt og blev set som i modsætning til opfattelsen af skolen som dannelsesinstitution. Effektivitetsbetragtningen indebærer en konfliktfyldt indsnævring af mål og output-kriterier, som stemmer dårligt med en mere åben dannelsesorientering, der forholder sig undersøgende til, hvad der er værd at stræbe efter. Tilsvarende konflikter finder vi, når skolelukninger sættes til debat. Argumentet for at lukke mindre skoler kan tit findes i effektivitetsbe-

tragtninger. Men disse kolliderer straks med lokalsamfundshensyn, hvor skolen ses som uundværlig kulturinstitution.

Styring indebærer et postulat om en bestemt »helhed«. Men helheden kan kun eksistere som lokal. Der er ikke nogen overordnet målestok og ingen højeste instans, man kan klage til, når det gælder valg af tematiseringer. Styringen har heller ingen top eller centrum, hvorfra det reguleres, hvordan vi taler om styringens emner. Der er kun en myriade af lokale synspunkter, der alle rejser en fordring om at tale på »helhedens« vegne. Men til gengæld er denne mangfoldighed af lokale fortolkninger grundlaget for, at nye mønstre kan opstå (Stacey 2007, Griffin 2002).

Ingen højere instans at appellere til

På den baggrund vil jeg definere to nøglebegreber, kompleksitet og paradoksi:

Kompleksitet og paradoksi

Kompleksitet består dels i, at der altid er flere mulige tematiseringer, end der kan realiseres. Dels i, at disse tematiseringer fremsættes i myriader af lokale samspil, som ikke har nogen top eller centrum. I vores forståelse af organisationen som et hierarki er der ganske vist en top, som giver positioner, hvorfra der kan tales med en særlig legitimitet. Men også byrådsalen og direktionslokalet er lokale kontekster, og det, der foregår disse steder, er interaktion lige som alle andre steder. Og »toppen« kan kun realisere sine påvirkninger ved at indgå i altid lokale interaktioner med organisationens aktører, der udvikler bestemte præmisser og temaer.

Paradoksien består i det grundforhold, at helheden kun kan defineres fra et lokalt standpunkt. Det betyder, at vi på én og samme tid vil kunne møde en mængde forskellige og modstridende tematiseringer af samme situation. Det økonomisk effektive kan være ulovligt, det pædagogisk rigtige kan være skadeligt for lokalsamfundet etc. Eller med Staceys ord: »... a paradox may mean a state in which to diametrically opposing ideas/forces are simultaneously present, neither of which can ever be resolved or eliminated« (Stacey 2003).

4. Kompleksitet i fast og flydende form

Det er imidlertid ikke nok at nå frem til en generel definition af kompleksitet og paradoksi. Når jeg overhovedet er gået i gang med denne undersøgelse, er det, fordi vi i dag møder kompleksitet og paradoksi i bestemte former, nemlig som krydspres og dilemmaer. Vi skal udvikle indholdet og kvaliteten i velfærden, samtidig med at vi

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

reducerer ressourceforbruget væsentligt. Vi skal forholde os til borgerne som på én gang klienter, kunder og medborgere. Og vi skal udvikle vores organisationer som formel forvaltning, virksomheder og lokale fællesskaber. Denne kompleksitet opleves i dag ikke blot som en spændende mangfoldighed af fortolkningsmuligheder, men som en klemme, der presser politikere, ledere og medarbejdere fra forskellige sider.

Det spørgsmål, jeg skal forfølge, er derfor, hvordan kompleksitet bliver til krydspres. I første omgang er vi nødt til at skelne mellem kompleksitet i to forskellige former.

Grundlæggende er kompleksitet altid til stede som et overskud af fortolkningsmuligheder. For styringen betyder det, at helheden altid kan defineres på forskellige måder og fra forskellige lokale positioner. Vi kan tematisere folkeskolen som serviceproducerende virksomhed, som pædagogisk fællesskab, som forvaltningsenhed eller som lokalt kulturcenter – og sikkert som meget, meget mere.

Flydende kompleksitet

Kompleksitet kan være til stede som en mangfoldighed af mulige perspektiver, som ernærer en kreativ og undersøgende udlægning af den styringsmæssige situation. Vi anerkender de heri liggende paradokser som grundlæggende og dynamiske træk ved den måde, hvorpå vi skaber og vedligeholder mønstre i vores interaktion. Vi forbliver i den spænding, som paradokserne udgør, uden at søge at reducere den ved fastlåse bestemte fortolkningsmuligheder. Vi vælger fortolkningsmuligheder, men altid kun som en hypotese, der på ny kan sættes på prøve. Vi forsøger ikke at ophæve kompleksitet og paradokser, men snarere at transformere dem ved at anlægge nye perspektiver på dem. I denne tilstand vil jeg sige, at kompleksiteten er flydende og paradokserne frie (Majgaard 2008c).

Fast kompleksitet

Omvendt kan vi fortolke kompleksitet og paradokser som fastlåste dikotomier, der beror på modstridende ydre vilkår. Heri ligger, at de forskellige fortolkningsmuligheder tingsliggøres som faste vilkår og krav i et system. Det er økonomien, juraen, politikken og fagligheden, som stiller krav og slider i aktørerne fra alle sider. De er systemer, og som aktører pendler vi mellem de to (tidligere nævnte) fremmedgjorte positioner: Enten er vi systemernes objekt og underlagt deres logik. Eller også er vi deres herre – er hævet op over dem i en abstrakt position, hvorfra vi skal definere balancen mellem deres uforenelige krav. I denne tilstand vil jeg sige, at kompleksiteten

har fået en fast form, og at paradokserne er fikserede (Majgaard 2008c).

Der er tale om to forskellige måder, hvorpå vi forholder os til styringens grundlæggende paradoks – at helheden defineres lokalt. Når kompleksiteten fastlåses, beror det på, at vi begriber den inden for den kantianske dikotomi, som del af et selvregulerende system (formativ kausalitet) eller som autonomt subjekt (rationel kausalitet). I mit perspektiv er denne tilgang til kompleksitet fremmedgjort, fordi vi låser kompleksiteten i forhold til selvberørende genstande – systemet og subjektet. Modstykket er at forstå, at systembegreber og subjektpositioner bliver til i en løbende proces, hvor vi organiserer vores måde at være sammen på gennem samtaler. Det er ved at deltage i sådanne processer, at vi i det hele taget bliver os selv. I forståelsen af dette ligger en frihed, ikke forstået som et fravær af krav og bindinger, men snarere som en aktiv overtagelse af krav og bindinger som netop vores krav og bindinger, som vi giver betydning og konsekvens igennem vores effektivering af styring.

To tilgange til styringens paradoksi

Denne skelnen mellem fast og flydende kompleksitet er væsentlig, fordi den rummer kimen til en forståelse af, hvordan krydspres konstitueres, og hvordan vi i styringen kan realisere en mere fri tilgang til vores muligheder.

Det helt afgørende spørgsmål for denne fremstilling er derfor: Hvordan møder vi kompleksitet og paradoksi i vores praksis? Og hvad bevirker, om vi finder den som en grobund for fornyelse, eller om vi blot ser os anbragt i et krydspres?

Opgaven for den videre analyse bliver at identificere de måder at kommunikere på, som producerer og distribuerer kompleksitet som krydspres – og modsat de måder at kommunikere på, som afdæmmer disse krydspres og dermed gør det muligt at dele kompleksiteten og frisætte paradoksen.

5. Opsummering: Definition af styring

På basis den her gennemførte begrebsafklaring kan vi definere styring på følgende måde:

1. Styring er de samtaler, hvori vi aftaler mål, lægger planer, effektuerer, følger op og evaluerer – med gyldighed for en given organisation.

Skaber helheder på paradoksale præmisser

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

2. Styring indebærer altid et postulat om en bestemt *helhed* (et begreb om den samlede organisation og dens grænser), men denne helhedsbestemmelse kan nødvendigvis kun fremsættes fra lokale positioner, af de konkrete deltagere. Følgelig vil styringen omfatte et møde mellem forskellige rivaliserede konceptioner af helheden. Styringen konstituerer sig på grundlag af dette paradoks, at helheder er lokale.
3. I styringen er der forskellige måder at forholde sig til denne paradoksi. Man kan forsøge at fastfryse og ordne den ved at sondre mellem et bestemt objektivt og selvregulerende system (organisationen) og bestemte privilegerede subjekter (ledere), der kan stå uden for og fra en autonom position effektuere styringen af organisationen. Eller også kan vi se alle involverede som deltagere i altid lokale processer, som fortløbende udkaster bud på helheder og handlemuligheder og skaber og vedligeholder disse gennem samtaler. Altså et tingsliggjort over for et processuelt perspektiv.

I jagten på autenticitet har vi fundet en vigtig ledetråd: At autenticitet knytter sig til måden, hvorpå vi er sammen, når vi udlægger vores fælles situation. Vores samtaler kan være præget fremmedgørelse, tingsliggjorte systemer og ledelsesfantasier. Eller de kan være præget af nærvær og åbenhed for de konkrete muligheder, der viser sig i situationen.

Med dette begrebslige afsæt skal vi i næste afsnit se nærmere på, hvordan et krydspres og dilemma defineres og skubbes mellem forskellige grupper af aktører.

C. Spillet om kompleksiteten

1. Et dilemma sætter sig i bevægelse

Den offentlige styring er kendetegnet ved en kommunikation, hvor vi flytter kompleksitet og dilemmaer mellem aktørerne på forskellige niveauer. Denne type af kommunikation kan illustreres med forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2011.

Allerede tidligt i 2010 optegner Finansministeren konturerne af den offentlige sektors dilemma. I en tale for de nyvalgte byrådspolitikere, som var samlet til Kommunaløkonomisk Forum i Aarhus den 7. januar 2010, beskrives dilemmaets sider. Den ene side er et markant

Finansministeren åbner spillet

økonomisk pres på kommunerne. I bedste fald tillader de økonomiske omstændigheder nul-vækst. Samtidig fastholder ministeren, som dilemmaets anden side, at kommuner skal »levere stabil service, uanset hvilken vej det økonomiske barometer vender« (Frederiksen 2010).

Dette dobbeltbudskab leveres på et tidspunkt, hvor netop kommunernes evne til at levere kvalitet følges med en stor årvågenhed. F.eks. havde statsministeren netop indledt et 360 graders eftersyn af folkeskolen, som er blandt verdens dyreste, men alligevel leverer middelmådige resultater (nytårstalen 2010). Og der offentliggøres med mellemrum evalueringer, som afdækker svigt i den kommunale virksomhed. Kort før julen 2009 kom f.eks. Den Sociale Ankestyrelses undersøgelse af kommunernes sagsbehandling på børneområdet, som viste, at størstedelen af kommunerne har store mangler, når det gælder om at leve op til børns retssikkerhed (Den Sociale Ankestyrelse 2009).

Talen er karakteristisk ved at opstille dobbelt-budskaber. I dette tilfælde: Styr stramt og hold budgetterne, men sørg for, at kvaliteten er upåklagelig. Et beslægtet dobbeltbudskab, der var fremtrædende på dette tidspunktet angik afbureaukratisering. Samtidig med at der bliver lagt stor vægt på, at kommunerne kan stå til regnskab for deres kvalitet og resultater, problematiseres det omfattende ressourceforbrug til registrering og dokumentation. Regeringen havde netop fremsat et afbureaukratiseringsprogram, hvor det blev foreslået at lempe for en række statslige dokumentationskrav. Nu var det kommunernes tur til at afvikle deres eget interne bureaukrati.

I løbet af foråret, sammenfaldende med KL's delegeretmøde, fremlægger Finansministeriet benchmarks og omkostningssammenligninger, som angiveligt viser, at der er et betydeligt råderum i kommunerne, hvis blot de dyrest drevne lærer af de mest nøjsomme (Finansministeriet april 2010). Benchmarkene får stor dækning i medierne. Fagligt er de af en overordentlig diskutabel beskaffenhed. De fleste med kendskab til benchmarking som metode vil betvivle, at man kan udlede særligt håndfaste konklusioner af en relativt overfladisk sammenligning af udgiftsniveauer. Men det spiller ingen rolle. Undersøgelsen betoner en baggrund, hvor det er tydeligt at kommunerne selv har ansvaret for at finde vej gennem de styringsmæssige dilemmaer.

Dobbelt- budskabernes retorik

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

KL – deltagelse eller eksklusion?

Ved indgangen til selve forhandlingerne står det klart at kommunerne ikke har overholdt de tidligere aftalte økonomiske rammer. Dette sætter dem under en massiv kritik. Ikke alene er dette skadeligt for økonomien. Det undergraver også det aftalesystem, som har stor betydning for velfærdssamfundets videre drift. Kommunerne står nu i en presset situation. Det er uafviseligt, at de samfundsøkonomiske omstændigheder er dystre. Appellen er nu, at kommunerne må træde i karakter, for at vise sig modne til det kommunale selvstyre. Det er umuligt for kommunerne at overhøre denne appel. Det ville være ensbetydende med at skabe tvivl om det kommunale selvstyre.

Aftalen ender med at sætte snævre ét-årige mål for de kommunale udgifter. Kommunerne skal som noget nyt rapportere halvårligt, og de vil blive straffet både individuelt og kollektivt, hvis de bryder aftalen (Aftale om kommunernes økonomi for 2011). Det er et veritabelt jernbur, som hamres ned over kommunestyret. Man kan sige, at et så kortsigtet styring af en stor og kompleks virksomhed som en kommune ikke er hensigtsmæssig – set fra en styringsfaglig position. Styring bliver fremefter et kapløb om at ramme bestemte måltal på bestemte tidspunkter snarere end at bruge pengene med størst mulig effekt. Men dette er ikke sagen. Det centrale er spørgsmålet om synligt at træde i karakter som ansvarlig og selvstyrende.

Kommunerne indtræder i denne aftale, fordi alternativet vil være at diskvalificere kommunestyret. Det er nødvendigt at indgå aftalen.

Internt er kommunerne præget af udstrakt rammestyring, decentralisering og selvledelse. Og dilemmaet bliver i høj grad et spørgsmål om, at decentrale ledere og institutioner må træde i karakter.

Dilemmaet vandrer videre

I kommunerne foregår en intens diskussion af de områder, som navnlig presser udgifterne – »de ustyrlige områder« såsom specialundervisning og børneanbringelser. Udgifterne hertil er voldsomt stigende og på vej til at kannibalisere den kommunale økonomi. At styre dem er ganske komplekst, da de omhandler børn i udsatte positioner, som er omfattet af rettigheder. Her udgiver KL f.eks. »8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge« (KL 2010a). Første regel er, at det kun er et spørgsmål om vilje at styre området. Anerkendelsen af dette skal starte i kommunalbestyrelsen og forplante sig »fra borgmester til yngste sagsbehandler«. Dilemmaet og dets kompleksitet anerkendes tydeligvis ikke. Kun den ene

side får gyldighed – nemlig, at man kan beslutte sig for at holde låg på udgifterne. Resultatet er, at dilemmaet reelt sendes videre til næste spiller, de decentrale ledere.

Det samme sker gennem andre styringsinitiativer – f.eks. forskellige former for rammereduktioner, hvad enten de har karakter af rendyrkede »grønthøstere«, hvor budgetrammerne beskæres med en generel procentsats, eller tematiserede reduktioner under betegnelser som »bedre indkøb« eller »digitalisering«, hvor reduktionerne fordeles ud fra en meget overordnet kalkule om, hvad der vil kunne effektiviseres under det pågældende tema. Fælles er, at kompleksitet ikke reelt behandles, men videreformidles i ufordøjet form. Hver gang med appeller om, at næste led må træde i karakter ledelsesmæssigt.

Internt i den enkelte institution kan spillet i princippet fortsætte. Lederen kan appellere til selvstyrende teams om at få enderne til at mødes i en vanskelig planlægning. Dilemmaet sejler således videre til medarbejderne båret på en bølge af velvilje og anerkendelse. I andre tilfælde møder vi den defensive leder, som med et forpint udtryk forklarer, at »sådan er rammerne«. En nem vej er at dæmonisere omgivelserne, der stiller disse urimelige vilkår, og håbe på ad den vej at vinde sympati fra medarbejdernes side.

Den decentrale leders klemme

Nedefra kan der være forskellige mod-strategier. Man kan indkapsle sig, forsøge at rumme kompleksiteten og få hverdagen til at fungere. I nogle tilfælde dekobler man sig styringen, og det giver anledning til de »huller« i styringskæden, som flere evalueringer peger på (f.eks. DSA 2009, EVA 2008 & 2009).

Modstrategier

Alternativt kan man gå ind i spillet og forsøge at sende dilemmaet tilbage til de andre niveauer. En modstrategi kan være, at medarbejderne og deres organisationer bruger kritiske enkeltsager om kvalitetssvigt til at appellere til de andre spillere om at træde i karakter, f.eks. til staten om at fastlægge minimumsstandarder. En anden måde at sende dilemmaet tilbage på er, når afdelinger eller institutioner blot slipper de styringsmæssige tøjler og tilkendegiver en krise. Meddelelsen om en forestående budgetoverskridelse smides på byrådets bord, måske ledsaget af ikke særligt realistiske eller acceptable handlingsforslag. Der er en ikke ringe magt forbundet med at »sidde på en tidsindstillet bombe«, en lurende budget- og kvalitetskrise, som omverden vanskeligt kan gennemskue. Ofte vil politiker-

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

ne føle sig trængt op i et hjørne – og reagerer med forskellige indgreb. Måske kaldes der på konsulenter, der skal udrede problemet, fordele ansvaret og foreslå et overbevisende styringsdesign (har selv levet af denne type opgaver). Og måske koster det ledelsen jobbet. Men kampen om at definere problemet og vinde legitimitet går videre. Dilemmaet er i bevægelse.

2. Dilemmaspillets logik

Hvordan kan vi karakterisere kommunikationen i de her beskrevne processer?

For det første indebærer kommunikationen, at bestemte dilemmaer sættes i scene. Retorisk er formen typisk dobbelt-budskaber om f.eks. at spare på pengene og øge kvaliteten eller at stå til regnskab og afvikle dokumentation.

Dernæst er kommunikationen, for det andet kendetegnet ved, at den appellerer til nogen andre om at tage dilemmaet på sig. Appellerne retter sig mod modtagerens karakter som ansvarlig og selvstyrende. At tage dilemmaet på sig er med andre ord ensbetydende med at være ansvarlig og selvstyrende og dermed en legitim deltager i styringsprocessen. Omvendt vil det at afvise et dilemma være ensbetydende med at ekskludere sig som deltager i disse processer.

Spil som programmeret kommunikation

Med inspiration fra Berne (1964) vil jeg beskrive dette generaliserede mønster i kommunikationen som et spil. Der er, ifølge Berne, tre kendetegn ved spil, der her er væsentlige. For det første er spil kommunikation, der er programmeret, det vil sige, at den følger et sæt underforståede og ofte ubevidste spilleregler. For det andet bærer deltagernes udsagn en understrøm af implicite budskaber, som krydser og til tider direkte modsiger deres bogstavelige indhold. Endelig fører disse spændinger kommunikationen hen imod et crescendo, hvor man kan vinde eller tabe (payoff).

Nu er spørgsmålet, hvilken eksistens sådanne spil besidder. Jeg har lagt vægt på kun at forklare interaktion på dens eget niveau (»intet over, intet under interaktion ...«). Begynder jeg nu alligevel at henviser til »underliggende« systemer og programmer, der sætter sig igennem bag om ryggen på aktørerne i deres indbyrdes samspil?

For at svare på dette vil jeg vende tilbage til Meads analyse af interaktion og herunder dannelsen af generaliserede forventninger og mønstre (Mead 1934). Som nævnt består interaktion i en udveksling af betydningsbærende gesti, hvor betydningen altid først fuldbyrdes gennem modtagerens respons, og hvor vi handler med afsæt i forventninger om en bestemt respons. Med tiden dannes mere generaliserede forventninger til, hvordan vi reagerer på bestemte gesti. Gesti bliver til stabile symboler, og vi handler ud fra den generaliserede andens perspektiv, altså ud fra, hvordan *man* handler. For Mead er netop leg og spil grundformer for social interaktion, og netop overgangen fra leg til spil er særdeles væsentlig i dannelsen af den generaliserede andens perspektiv. I legen indtager vi forsøgsvist andres perspektiv og roller. Legens dynamik er netop skift i perspektiv og roller, som ofte er spontane og flydende. Når leg bliver til spil, bliver rollestrukturen generaliseret. For at deltage i et spil er det ikke nok, at jeg blot forsøgsvist indtager bestemte roller. Jeg må faktisk internalisere samtlige roller i spillet for at kunne deltage. En fodboldspiller må vide, hvilke forventninger der knytter sig til samtlige positioner på banen for at kunne deltage på en vellykket måde. Institutioner dannes netop, i og med at vi opbygger generaliserede forventninger til, hvordan vi handler i bestemte situationer. Spil er altså væsentlige for dannelsen af institutioner.

Leg og spil

I god tråd med dette definerer Berger & Luckmann (1967) institutionalisering som gensidig typificering af vanebestemte handlinger foretaget af typer af aktører. Institutioner består altså i, at aktører gensidigt tilskriver hinanden bestemte generaliserede forventninger, som knytter sig til os og vores handlinger som typer: I den type af situation handler en aktør af denne type sådan. Hos Berger & Luckmann (1967) får vi indblik i, hvordan institutioner får karakter af en objektiv og bestemmende realitet. Institutionalisering følger et kredsløb med tre momenter: Vi *eksternaliserer* meningen af vores handlinger ved at udtrykke den i symbolske strukturer, som deles af alle deltagere. Vi *objektiverer* disse strukturer ved, at de over tid bliver taget for givet og overleveret til nye deltagere som simple realiteter. Og vi *internaliserer* dem, når denne objektiverede verden spejles tilbage i vores egen dannelse af subjektiv bevidsthed og identitet. I kraft af deres historie udgør institutioner således vilkår, der går forud for hver enkelt af os, og som sætter betingelserne for, hvad der kan gøres, og hvad der er legitimt. Men samtidig holder Berger & Luckmann fast i, at institutioner kun kan have denne karakter af vilkår, i og med at vi hele tiden i vores interaktion konstant

Institutionalising

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

skaber og genskaber deres betydning som vilkår. Institutioner har deres egen logik, men denne eksisterer i kraft af vores måde at tale og reflektere på.

Med afsæt hos Mead kan vi altså se Bernes »programmerede transaktioner« som handlinger, der skaber og vedligeholder et bestemt sæt af generaliserede adfærdsforventninger i spil, hvor forventningerne til alle rollerne er indreflekteret vi hver enkelte deltagers handlinger. Spil er omdrejningspunktet i dannelsen af institutioner – og involverer kredsløb af eksternalisering, objektivering og internalisering. Hertil kommer, at spil – i henhold til Bernes definition – altid indebærer en spænding mellem det eksplicite og det implicitte, mellem hvad der udtrykkes bogstaveligt, og hvad der menes mellem linjerne. Muligheden af dobbeltbudskaber er således konstitutiv for spil. Endelig rummer spil altid muligheden for at vinde eller tabe.

Spillet om den offentlige styring handler om at definere og fordele ansvaret for bestemte dilemmaer.

Spillets abstrakte skelet

Spillet er temmelig simpelt i sin opbygning: Hvid (f.eks. finansministeren) åbner ved at konstruere et styringsmæssigt dilemma. Dette består i flere modstridende krav. I oplægget behøver det langt fra at indgå som eksplicit præmis, at kravene er modstridende. Næste trin er, at Hvid appellerer til Sort om at påtage sig løsningen af dilemmaet – og derved træde i karakter som ansvarlig og selvstyrende subjekt. Sort er nu nødt til påtage sig dilemmaet, da det ikke at være ansvarlig og selvstyrende vil diskvalificere Sort fra spillet. Eneste mulighed er nu at sende dilemmaet videre til Grå – igen ledsaget med appeller om at være ansvarlig og selvstyrende. Og således vandrers dilemmaet fra spiller til spiller. Man har vundet, hvis man både kan være ansvarlig og selvstyrende og samtidig slippe for at skulle løse dilemmaet. Står du derimod med et krydspres, er det, fordi du har tabt en omgang af dillemmaspartillet.

Spillets institu- tionalisering: Desperate Governance

3. Dilemma-spil og desperat styring

Dillemmaspartillet følger et mønster, som Pedersen (2008) har eftervist i udviklingen af reformer og styring i det offentlige. Såvel moderniseringen af styringen som strukturreformen har ifølge Pedersen været båret af en dobbelthed: På den ene side har der fra centralt hold været iværksat markante styringstiltag i form af f.eks. en gennemgående strukturrationalisering (strukturreform), stram budgetsty-

ring, krav om dokumentation og evaluering og oprettelse af overvågningsinstitutioner. På den anden side skal disse tiltag ses som forsøg på netop at sætte rammen for en større decentral selvstyring – gennem etablering af bæredygtige enheder og mere professionel ledelse. Dette sammenfatter hun under betegnelsen »reguleret selvstyring« og fortsætter:

»Med den ene hånd gives og forventes større ledelsesautonomi til de nye og mere bæredygtige enheder, mens disse enheder (f.eks. en kommune, et forvaltningsområde eller en serviceorganisation) med den anden hånd underlægges mere central regulering, standardisering og overvågning. Konsekvensen er, at der opstår et »reguleringssspil«, hvilket trækker i retning af en ny form for desperate governance, det vil sige en netværksorienteret styringsstruktur, hvor mange enheder og subjekter tilskrives og tilskriver sig mellemkomst i forskellige lag af overlappende regulering.« (Pedersen 2008: 25).

Desperate governance er betegnelsen for en ny dynamik i styringen, hvor grundlæggende usikkerhed og ambivalens bliver omdrejningspunktet for stribevis af forhandlingsspil. For det første forhandler vi om, fra hvilke *positioner* vi kan styre og lede. Oversat til denne artikels terminologi handler det om, hvilke organisatoriske helheder man påberåber sig i forsøget på at styre. Tager man styringen på vegne af samfundsøkonomien, den rationelle driftsorganisation, det lokale demokrati eller den pædagogiske profession? I den desperate styringskultur er mulighederne mangfoldige, og det er til stadighed en genstand for selve forhandlingen at bestemme, fra hvilke positioner der forhandles. For det andet forhandler vi om *ledelses- og beslutningsgrundlaget*, det vil sige, hvad der vil tælle som gyldige grunde for at iværksætte bestemte handlinger. Hvilke argumenter har vægt? Og hvordan behandler disse argumenter de umulige afvejninger mellem forskellige værdier – retssikkerhed, effektivitet, nærhed, demokrati etc.? For det tredje forhandler vi om *koordinationen*, det vil sige, hvordan vi kan koordinere det komplekse samspil mellem de mange positioner og argumentationstyper. Da styringen ikke har et entydigt center eller en top, er dette i høj grad et spørgsmål, som er til forhandling. Det er, ifølge Pedersen (2008), et kendetegn ved disse forhandlingsspil, at selve præmisserne for forhandlingen selv bliver genstande for selv samme forhandling. Forhandlingen handler også om selve positionerne og spillereglerne i forhandlingen, og de afgrænser således sig selv normativt. Fra et klassisk forvaltningssynspunkt bliver der tale om meget uigennemskuelige kæder for kontrol og ansvarstilskrivning. Det giver anledning til en mod-bevægelse, hvor den øgede kompleksitet og usikkerhed

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

mødes af nye former for regulering, standardisering og overvågning. Heraf den omtalte dobbeltbevægelse af selvstyring og re-regulering.

»Man ønsker på den ene side at sætte alle de nye bæredygtige enheder fri og mægtiggøre den professionelle ledelse, men på den anden side ønsker man samordning, standardisering, kontrol og nulfejlskultur. Vi ender i den paradoksale situation, at politikernes og forvaltningens afmagt og angst for ikke at have »styr på« skaber øget behov for stadig flere former for reregulering, hvilket producerer en angst for, om man nu også har styr på det rigtige og på alt det, man nu skulle have styr på. Den stadige vekselvirkning mellem selvstyring og politisk og administrativ intervention får samtidig angsten for styring til at brede sig til de mange selvstændiggjorte enheder, hvor følelsen af, at ens selvledelse eller ledelsesret og -pligt bliver begrænset, fremprovokerer forskellige overlevelsese-, immuniserings- eller modmagtstrategier. Kort sagt risikerer denne styringsiver at skabe mere ansvarsforskydning end ansvar, mere pseudokommunikation og hykleri end reelle resultater og flere gensidige beskyldninger end dialog og partnerskab.« (Pedersen 2008: 43-44).

Dette tyder på, at dilemmaspelet er med til at skabe og opretholde et nyt mønster i styringen – en form for governance, som netop betjener sig af dobbeltbudskaber og appellerer til den styrede om selv at tage de indeholdte dilemmaer på sig for derigennem at virkeliggøre sig som selvstændig og ansvarlig. Dette mønster institutionaliserer sig i forhandlings- og reguleringsspil, i bestemte teknologier (budgetaftaler, resultatkontrakter, dokumentationsformater), og i bestemte strukturer (relationer mellem stat, kommuner og institutioner).

I det følgende skal vi se nærmere på den interaktive dynamik i dilemmaspelet.

4. Dobbeltbindinger og patriarkalske appelformer

Dilemma-spillet har store ligheder med spillet *Corner*, som Berne (1964) tager under behandling. *Corner* er særligt yndet blandt ægtefæller, og det handler om at trænge partneren op i et hjørne, hvor vedkommende bliver straffet uanset, hvad han gør. Det kan være, at Hvid inviterer Sort i biografen vel vidende, at Sort i stedet burde male entreen. Siger Sort ja til at gå i biografen, svigtes malearbejdet, og Sort kan kritiseres. Takker Sort i stedet nej til biografturen, kan det være sårende for Hvid. Når *Corner* spilles intenst, kan det let gå over i *Now I've Got You, You Son of a Bitch!* Her bruges en mindre krænkelser som anledning til en maksimal eksponering og ydmygelse af synderen.

**Corner for
viderekomne**

Jeg tror, at mange offentlige ledere oplever, at de medvirker i *Corner* for viderekomne. Luften svirrer af dobbelt budskaber: »Der skal styr på økonomien, men vé dig, hvis du svinger vores forventninger til kvalitet!«. Eller: »Der ligger bureaukratisk flæsk gemt, som du skal afvikle. Men du kan vente dig, hvis du bliver grebet i en formel fejl eller ikke kan dokumentere dit arbejde!«. Enhver, der har været trukket gennem en pressesag eller politisk kritik, ved, hvad det vil sige at spille *Now I've Got You, You Son of a Bitch*.

Rolleerne i spillet går igen. Der er et offer, en krænker og en redder. Det gælder om hurtigt at indtage en af de mere lukrative roller. Hvis du ikke vil være krænker, kan du forsøge dig som offer – påberåbe dig krydspres og urimelige omstændigheder, som er påført dig af omverdenen. Eller du kan mere ambitiøst forsøge at tilkæmpe dig rollen som redder – være den, der foreslår den næste spektakulære løsning (et nyt design). Rolleerne cirkulerer ofte. Den skuffede redder bliver offer, og offeret vender vreden og bliver krænker.

Berne forbinder *Corner* med dobbeltbundet kommunikation, som er blevet beskrevet af Bateson. Dobbeltbindinger involverer følgende seks ingredienser (Bateson 2000):

Dobbeltbindinger

1. To eller flere aktører
2. Et gentaget og regelmæssigt kommunikationsmønster
3. Et primært negativt udsagn, f.eks.: »Hvis du ikke tager styringen på dig, fraskriver du dig din status som selvstyrende«
4. Et sekundært mere overordnet udsagn, som definerer konteksten for forståelsen af det primære udsagn: »Vi overvåger, hvad du gør, og begår du en fejl, bliver du straffet«
5. Et tertiært udsagn, som forhindrer aktøren, der tales til, i at flygte fra situationen, f.eks. en social eksistentiel trussel: »Hvis man ikke er med i spillet, er man ingenting«.
6. Når først aktørerne er begyndt at opleve deres verden i dobbeltbundne mønstre, er alle ingredienserne ikke længere nødvendige for at afstedkomme nye dobbeltbindinger.

Den dobbelte binding er således et ret sammensat forhold. Det handler ikke blot om, at aktøren skal afveje to modstridende krav (f.eks. krav til hhv. økonomi og kvalitet). Det ligger i det primære udsagn om at tage styringen på sig og konstituerer ikke i sig selv en dobbelt binding. Snarere ligger det i, at der gives modstridende og

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

konsekvensfyldte signaler i den kontekst, hvori aktøren skal gøre dette.

Primært udsagn

Det primære udsagn er umiddelbart anerkendende. Der appelleres jo til modparten som ansvarlig, myndig og selvstyrende. Det er netop denne anerkendelse, der konstituerer udsagnets tvingende karakter. At nægte at tage styringen på sig bliver det samme som at dementere, at man er en selvstyrende kommune, en moderne offentlig leder eller en selvledende medarbejder.

Sekundært udsagn

Det sekundære og mere underforståede udsagn fortæller, at appellen om at være selvstyrende skal tolkes i en kontekst præget af basal mistillid. Uanset om man tager styringen på sig eller ikke, så overvåges ens handlinger. Hvis du dukker op i en evaluering som for sømmelig med hensyn til at efterleve statslige proceskrav, vil ministeren hurtigt bede om en redegørelse, og flere ordførere i folketinget vil kræve stramninger af reglerne. Hvis dine selvstændige prioriteringer, betyder, at en gruppe borgere eller et problem ikke tilgodeses, kan det hurtigt give en pressestorm og medfølgende politiske krav. Et aktuelt eksempel er, at den strammere styring af det specialiserede område foreløbig har betydet et fald i antallet af nye anbringelser af velfærdstruede børn og unge. Kommunerne forsøger at udforme alternativer til anbringelser i form af forskellige lokale tilbud. Helt i overensstemmelse med kommuneaftalen. Socialministeren har dog i utvetydige vendinger problematiseret dette i pressen og udbedt sig nærmere forklaringer. For mange ledere på området opleves dette som en dobbeltbinding.

Tertiært udsagn

I det tertiære udsagn ligger, at netop efterlevelse af de to andre udsagn er konstitutivt for ens status som legitim og ansvar aktør. For at have en legitim position at tale fra, må man følge reglerne. Og hvis de regler, der er, er dem, der udtrykkes i den dobbeltbundne kommunikation, så er en flugt fra disse regler selvnegerende.

Det samme kompleks af budskaber finder vi i kvalitets- og afbureaukratiseringsreformen. Her udviklede sig en stærkt anerkendende retorik, som talte om, at frontmedarbejderne skulle frisættes til at skabe kvalitet, og at bureaukratiske skranker skulle ryddes af vejen. Tanken blev endda luftet, at det nok var lokalt, man i høj grad selv havde opbygget disse bureaukratier. Der blev imidlertid ikke etableret en fælles sondring mellem, hvad der var bureaukrati, og hvad der var værdiskabende ydelser for borgeren. Da reformen skulle føres

ud i livet, kom de konkrete forslag til at betyde afvikling af faglige opgaver, som i hvert kunne opfattes som væsentlige for kvalitet og serviceniveau (f.eks. sprogvurderinger af børn). Samtidig iværksatte reformen flere nye dokumentationsprojekter, som kunne opfattes som bureaukratisering. Igen indgår anerkendende udsagn om frihed til kvalitet i en kontekst, som modsiger udsagnet.

Det er væsentligt at bemærke, at der indgår forskellige appelformer, der krydser hinanden i udsagnene. På overfladen appelleres der til modparten som myndig og ansvarlig. Men i den samlede kontekst adresseres han som afhængig og potentielt inkompetent. Denne komplekse appelform vil jeg beskrive som patriarkalsk, og jeg vil se den som grundlaget for en patriarkalsk styringskultur. Hermed mener jeg, at vi gennem vores kommunikation skaber og vedligeholder afhængighedsforhold, som stabiliseres ved hjælp af eksklusionstrusler (Block 1996). For »patriarken« indebærer dette retten til at definere dilemmaer og sende dem videre til »klienten«. For »klienten« kan det give retten til at gøre sig til offer for urimelige vilkår, til et blindt redskab, til at kritisere og afsløre patriarken, til at forsøge at omgå dilemmaet, eller til appeller om at blive holdt skadesløs og kompenseret. I det efterfølgende kapitel skal jeg komme nærmere ind på de mere specifikke strategier for et klientoprør mod styringen, om end et oprør fra en klientposition i sidste ende blot bekræfter den patriarkalske relation.

Patriarkalsk styringskultur

Bateson (2000) afdækker de langsigtede konsekvenser af at leve i dobbeltbundne forhold. Først og fremmest betyder det en nedbrydning af evnen til at skelne mellem betydninger og kontekster. Den skizofrene sammenblander kontekster og skelner ikke mellem, om et udsagn er ment bogstaveligt eller metaforisk, eller om det optræder i en drøm eller i vågen tilstand. Han svarer bogstaveligt på metaforen og blander drømme sammen med virkeligheden. Denne sproglige erosion kan også iagttages inden for den offentlige styring – først og fremmest på ét punkt: At der er blevet vanskeligt at kommunikere reelt anerkendende. Hvis anerkendende udsagn fremsættes i en kontekst af mistillid og trusler, mister anerkendelsen sin mening. Skellet mellem anerkendelse og foragt, selvstændighed og afhængighed, tillid og mistillid bryder efterhånden sammen. Når vi møder anerkendelse, hører vi mistillid. Når nogen tilbyder os frihed, ser vi en øget afhængighed.

Sproglig erosion

Dette forklarer efter min opfattelse, hvorfor vi har svært ved at etablere en fælles dialog om de store udfordringer, som den offentlige sektor står overfor. Vi kan ikke udvikle fælles standarder for, hvad der er vigtigt at bevare og udvikle, fordi vi mangler et fælles og nuanceret sprog for dette, og fordi et sådant sprog kun kan udvikle sig ud fra reelt gensidige anerkendende relationer.

5. Opsummering: Styring som institutionsdannende spil

Med analysen af dilemmaspiilet kan vi føje en række træk til den definition af styring, som blev opstillet ved udgangen af afsnit B.

Produktion og distribution af dilemmaer

1. Den offentlige styring er præget af kommunikationsmønstre, der producerer krydspres og dilemmaer.
2. Disse mønstre kan forstås som spil – det vil sige interaktioner, der skaber og vedligeholder bestemte generaliserede forventninger, som objektiveres i institutioner.
3. Det centrale eksempel på sådan en kommunikation er dilemmaspiilet, hvor de forskellige styringsniveauer definerer og videregiver dilemmaer til hinanden.
4. Dilemmaspiilet skaber dobbelt-bindinger, det vil sige umulige situationer for modtageren af et dilemma, som over tid nedbryder evnen til en nuanceret og oprigtig dialog.
5. Dilemmaspiilet er med til at vedligeholde en patriarkalsk styringskultur præget af afhængighedsforhold og afmagt.
6. Alt dette udgår ikke fra et center, en top eller en kerne, men skabes og genskabes i myriader af altid lokale interaktioner.

D. Afslutning – og overgang til del 2

Jeg har sat mig for at undersøge muligheden af en mere autentisk offentlig styring. Hermed mener jeg en styring, hvor vi som deltagere deler kompleksitet og dilemmaer på en oprigtig og åben måde og engagerer os i at undersøge åbninger og handlemuligheder.

Definitionen

Første skridt har været at opstille og begrunde en definition af styring, som er befordrende for mit forehavende. Her har det været afgørende at gøre sig fri af forestillinger, som kan være en kilde til styringsmæssig fremmedgørelse – først og fremmest forestillingerne om organisationer som selvberørende systemer og ledere som autonome subjekter, som gennemsætter deres vilje i forhold til organisationerne via styring. Derfor har jeg i stedet forsøgt at afdække et al-

ternativt blik på organisationer som mønstre, der skabes og vedligeholdes gennem konkret interaktion, og på styring som samtaler, som netop tematiserer forskellige konkurrerende opfattelser af helheden i organisationen. Netop heri ser jeg en mulighed for at aftingsliggøre feltet for styring.

Med denne definition bliver det afgørende at identificere, hvilke typer af samtaler der deler kompleksitet og dilemmaer, og hvilke der skubber kompleksitet og dilemmaer mellem parterne.

Næste skridt har været at stille en diagnose over den aktuelle form for styringsdialog. Denne diagnose peger på, at vi i dag praktiserer styring på en måde, der systematisk forskyder kompleksitet og dilemmaer mellem styringens aktører. Til at begrebsliggøre dette har jeg identificeret dilemmasplet, som en særlig form for institutionaliseret og institutionsdannende samtale. Diagnosen kobler sig til andre aktuelle diagnoser, herunder Pedersens (2008) beskrivelse af *desperate governance*. Noget tyder på, at det at opstille og distribuere dilemmaer er blevet et systematisk træk ved offentlig styring.

Diagnosen

Dilemmasplet ytrer sig gennem dobbelt-bundet kommunikation – med alt, hvad der følger af sproglig erodering, meningssammenbrud og skizofreni.

Det er en dyster diagnose. Men også en diagnose, som kan udpege muligheder. Dilemmasplet viser os, hvordan styring nødvendigvis indebærer paradokser. Alternativet til spillet er ikke at søge at opløse paradokser og skabe en harmonisk og konfliktfri verden. Snarere handler det om at erkende paradokserne og deres betydning i måden, vi er sammen på. Vi kan ændre situationen fundamentalt ved at ændre vores tilgang og forståelse. Ved at se paradokser som dynamiske fænomener, som transformeres, og som skaber nye blik på, hvad det vil sige at være en organisation, og hvad det vil sige at styre. Det fastlåste, tingsliggjorte perspektiv afløses af et dynamisk og processuelt perspektiv.

Mulighederne

Senere (i del 3) skal jeg gøre rede for, hvordan en anerkendende tilgang er afgørende for at frigøre de styringsmæssige muligheder og for at udøve en rationel styringspraksis.

Videre til del 2

Men før dette skal jeg i del 2 beskrive konturerne i den aktuelle debat om styringen – ikke mindst debatten om New Public Management og dens alternativer.

Litteratur

- Bateson, Gregory: *Steps to a Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatri, Evolution, and Epistemology*, Chicago: Chicago University Press 2000.
- Berger, Peter & Thomas Luckmann: *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Anchor House 1967.
- Berne, Eric: *Games People Play. The Psychology of Human Relations*, London: Penguin Books 1964.
- Block, Peter: *Community: The Structure of Belonging*, San Francisco: Berret Koehler Publishers Inc. 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.
- Christensen, Anders Bondo: »Farvel til tilliden«, interview på www.personaleweb.dk, 27. november 2009b.
- Christensen, Anders Bondo: *Interview på P1, »Apropos« den 10. november 2010*, Danmarks Radio 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.
- Finansministeriet: *Svar på aktindsigtsbegæring fra bladet Børn & Unge*, udleverede dokumenter: regneeksempler, omprioriteringspotentialer og udvalgte nøgletal, j.nr. 10/01246, 16. april 2010.
- Frederiksen, Claus Hiort: *Indlæg ved Kommunaløkonomisk Forum arrangeret af KL d. 7. januar 2010*, www.fm.dk, Finansministeriet januar 2010.
- 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.
- di Giovanni, George: »Religion, History, and Spirit in Hegel's The Phenomenology of Spirit, in Kenneth Westphal (ed.): *The Blackwell Guide to Hegel's Phenomenology of Spirit*, pp. 226-245, Chichester: Willey Blackwell 2009.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *Retsfilosofi – Elementær retsfilosofi eller naturen og statsvidenskab i grundrids*, opr. 1833, oversat af Claus Bratt Østergaard, København: Det lille Forlag 2004.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *Åndens fænomenologi*, opr. 1807, oversat af Claus Bratt Østergaard, København: Gyldendal 2005.
- Kommunernes Landsforening: *8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge*, www.kl.dk, KL 2010a.
- Kommunernes Landsforening: *Vilje til velfærd*, www.kl.dk, KL 2010b
- Mandag Morgen: *Velfærdsbevægelsen – et debatoplæg om den nye civile velfærd*, Mandag Morgen Strategisk Forum, Marts 2001.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.9. Implementering af nye organisations- og ledelsesformer

- Mandag Morgen: *Velfærdens innovationskatalog 2010*, København 14. marts 2010.
- Mead, George Herbert: *The Philosophy of the Present*, opr. 1932, New York: Prometheus Books 2001.
- Mead, George Herbert: »Mind, Self & Society from the Standpoint of a Social Behaviorist«, *Works of George Herbert Mead*, Vol. 1, ed. by Charles Morris, Chicago: The University of Chicago Press 1934.
- Majgaard, Klaus: »Økonomistyring i en værdiledet kommune«, *Børsens Ledelsehåndbøger 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.
- 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.
- Pippin, Robert P.: *Hegel's Practical Philosophy: Rational Agency as Ethical Life*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.
- Regeringen og Kommunernes Landsforening: *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*, 12. juni 2010, www.fm.dk, juni 2010.
- Stacey, Ralph: »Learning as an Activity of Interdependent People«, in *The Learning Organization*, Vol. 10, Number 6, 2003, pp. 325-331.
- Stacey, Ralph: *Strategic Management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity*, Fifth Edition, Harlow: Prentice Hall 2007.