ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Majgaard, Klaus

Doctoral Thesis

Jagten på autenticitet i offentlig styring

PhD Series, No. 28.2014

Provided in Cooperation with:
Copenhagen Business School (CBS)

Suggested Citation: Majgaard, Klaus (2014) : Jagten på autenticitet i offentlig styring, PhD Series, No. 28.2014, ISBN 9788793155572, Copenhagen Business School (CBS), Frederiksberg, https://hdl.handle.net/10398/8991

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/208904

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN
SOLBJERG PLADS 3
DK-2000 FREDERIKSBERG
DANMARK

www.cbs.dk

ISSN 0906-6934

Print ISBN: 978-87-93155-56-5
Online ISBN: 978-87-93155-57-2

Jagten på autenticitet i offentlig styring

Ph.d. Serie 28-2014

Copenhagen
Business School
HANDELSHØJSKOLEN

Jagten på autenticitet i offentlig styring

Klaus Majgaard

Ph.d. skolen LIMAC
Institut for Produktion og Erhvervsøkonomi

Ph.d. Serie 28-2014

”What’s emerging from the pattern of my own life is the belief that the crisis is being caused by the inadequacy of existing forms of thought to the situation. It can’t be solved by rational means because the rationality itself is the source of the problem. The only ones who’re solving it are solving it at a personal level by abandoning ’square’ rationality altogether and going by feelings alone…(So) I guess what I’m trying to say is that the solution to the problem isn’t that you abandon rationality but that you expand the nature of rationality so that it’s capable of coming up with a solution.”

Robert Pirsig:

Zen and the Art of Motorcycle Maintenance

25th Anniversary Edition, London: Vintage Books 1999: 169

Klaus Majgaard
Jagten på autenticitet i offentlig styring

1. udgave 2014
Ph.d. Serie 28-2014

© Forfatter

ISSN 0906-6934

Print ISBN: 978-87-93155-56-5
Online ISBN: 978-87-93155-57-2

Ph.d.-skolen LIMAC er knyttet til forskningsmiljøer inden for sprog, kulturelle studier, kommunikation, jura, informatik, regnskab og revision samt ledelsesteknologi.

Alle rettigheder forbeholdes.
Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner, der har indgået aftale med COPY-DAN, og kun inden for de i aftalen nævnte rammer. Undtaget herfra er korte uddrag til anmeldelse.

Forord

Denne afhandling repræsenterer en passage i min tilværelse. Da jeg startede med at skrive den, var jeg kommunal chef, og skrivearbejdet foregik om aftenen, i weekender og ferier. Undervejs fik det et omfang, så jeg følte et behov for vælge og for at dedikere mig mere fuldstændigt til det. I det sidste år har jeg været ansat på CBS, som generøst har betalt mig løn for at forbedre manuskriptet og tage de kurser, der hører til en ph.d.-uddannelse.

Igennem hele forløbet er engagementet drevet af den samme intense interesse for, hvordan vi som aktører i velfærdssamfundet møder dettes samfunds kompleksitet og dilemmaer. Det er et brændende ønske om virkelig at forstå, hvordan vores ofte modsatrettede hensyn og logikker bliver en ressource, og også at forstå, hvilken praksis der hører til en sådan åbenhed for forskellighed.

Interessen er den samme. Men positionerne er skiftet. Når jeg i dag læser teksten, kan jeg identificere en række forskellige stemmer. Der er den kommunale praktiker, som uproblematisk taler om den offentlige sektor som et ”vi”. Og der er en analytiker, der spørger, hvordan dette ”vi” overhovedet er konstitueret i et felt af umådelige modsigelser. En vigtig del af den afsluttende redigering har bestået i at prøve at ordne disse forskellige positioner. Jeg tænker, at både praktikere og forskere må kende denne udspændthed mellem at være deltager og iagttager. Det er i dette skæringspunkt, denne afhandling er blevet til, og forhåbentlig kan den kaste lys på nye passager.

I hele dette skifte skylder jeg stor taknemmelighed til professor Preben Melander og Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på CBS. Fra jeg startede mit arbejde som praktiker, har Preben vedholdent opmuntret mig til at skrive artikler til

tidsskriftet Økonomistyring og Informatik, lige som han periodisk har opfordret mig til at kaste mig over et ph.d.-studium. Direktør i Villa Venire, Thorkild Olsen, var den, der først så muligheden i, at mine artikler kunne samles til en større afhandling, og det resulterede i første omgang i bogen *Offentlig styring: Simpel, reflekteret og transformativ* (Hans Reitzels Forlag 2013). Professor Jan Mouritsen påtog sig at vejlede mit ph.d. projekt, og hans skarpe og stringente blik har givet mig et utroligt værdifuldt med- og modspil. Jeg skal selvfølgelig også nævne de mange kolleger og samarbejdspartnere, jeg har haft gennem mit arbejde som styringspraktiker.

Så snart jeg har nævnt dette, kommer jeg i tanke om andre, der også har hjulpet mig, i tidligere faser. Da jeg som kandidatstuderende på RUC for alvor fik smag for filosofi (hvilket nærved førte til en fordobling af studietiden), var lektor Poul Lübcke i flere år en meget generøs vejleder, som måske mere end nogen andre har prøvet at lære mig at tænke. Professor Niels Åkerstrøm Andersen inviterede mig til at skrive speciale på det daværende Center for Offentlig Organisation og Styring, og det har ført til et venskab, som har varet lige siden. Gunver, som jeg er gift med, har fulgt og støttet hele processen. Det, at hun selv undervejs tog en ph.d.-uddannelse, har været en stor opmuntring for mig.

Alt i alt, mange venlige hænder har skubbet blidt i ryggen. Til dem dedikerer jeg dette arbejde.

Summary: Struggling for Authenticity in Public Management

This thesis explores the possibility of authenticity in managerial dialogue within the public sector – that is to say a dialogue where the complexity and dilemmas of the managerial field are shared by the participants across organizational levels and sectors in a language that is experienced as relevant and genuinely expressive of what is at stake.

The exploring departs from an inside perspective in a particular managerial practice. It begins with a narrative from 2011, when the researcher worked as a CEO in the Municipality of Furesø. The narrative looks into the different "agendas", each of which seems to form a certain perception of the conditions of managing, and each of which also set a range of paradoxes in motion. The CEO distinguishes between discussions, which are about "restoring order and budget safety" (with the former and scandalized Municipality of Farum as a significant backdrop), discussions on efficiency and streamlining, and finally, discussions on radical innovation. Where the discussion on restoring order is structured by very strict distinctions between compliance and non-compliance the discussion on efficiency and innovations are characterized by an increasing openness towards the processes that constitutes the conditions of such judgements on issues of order. The discourse on order has, however, a tendency to monopolize attention when it is threatened.

This piece of experience is the beginning of a dialectical development of concepts for complexity, rationality, and authenticity. The dialectical progression of the exploration means that it starts off inscribing itself in the quest to perform rational management, following the conceptual lines pointed out by the narrative, until the inner contradictions and limitations of exactly these concepts show and urge a rethinking of how to go on. The process oscillates between the practitioners'

narrative and experimentation (participant's perspective) and, on the other hand, theoretical reflections and attempts to test and renew conceptual thinking (observer's perspective).

As a start, the experience of the different ways to perceive complexity is explored. It is studied how these forms of complexity are thematized within current discourses and movements of administrative schools. The study proceeds through three levels: First, it explores examples of managerial theories that conceive public management as a rational, goal-oriented practice. These are called "simple" in the sense that they presume given objectives (set by some principal) and they pursue the task of finding the most direct and effective way to fulfil these objectives. The example of this is result-based management, which was launched as a very influential technology following the Reform on Quality in Denmark (2007). Of Course, to find optimal solutions need not be all that simple, but complexity is multiplied when we take situations into account where objectives are multiple and contradictory and raise claims of legitimacy that stem from very different institutional regimes (e.g. state, market, or civil society). This leads to the next cluster of theories, which deals with managerial processes performed through networks - orchestrating differences between the logics and regimes (New Public Governance/Meta-Governance). I call these approaches reflected because they take the position of the manager to a meta-level encouraging reflections on how logics can collide and be balanced through managerial intervention. Another brand of reflected approach is presented by the Neo-Weberian school, which recognize the very presence of different logics and regimes, but which insist that one of them must be dominant, and that is the bureaucratic one. The common feature of both types of approaches is that they transpose management to a meta-level (a reflecting position). However, it seems rather difficult for them to account for this meta-position without ending up in regress or circularity. The exploration tries to trans-

gress this dilemma by a transformative approach, which recognizes a local and participatory position and, from this position, realizes a non-reflective openness towards what emerges in the collision of different logics and regimes.

Departing from this analysis, concepts are developed along two lines:

First, three levels of rationality is distinguished. **Simple rationality** is basically the accordance between means and ends – or the procedure where this accordance is established. However, when complexities of the managerial field are conceived in these kinds of schemata the result can be different dilemma games pushing complexity between participants. Analysing the managerial initiatives to control the field of specialized social measures it appears how very simplistic messages of control actually leave welfare professionals with the task of handling a range of complexities and dilemmas. The result can be a double bind in the way of communicating these messages – professionals are seemingly "entrusted" to solve the problems but this happens in a context marked by distrust and threats. What seems as a rational way to engage in management end up in a breakdown of meaning. This is analysed as a struggle of recognition in a Hegelian sense. And by following Hegel's analysis, the foundation of management as a rational endeavour is reconstructed. The insight is that recognition is a condition of rationality. Recognition presumes a shared openness towards norms embedded in some institutional context. This leads to: **Reflected rationality**, which explores and copes with different sets of norms and institutional regimes. The reflected approach implies, according to Hegel, that we position ourselves over against institutions as something objectified and estranged – always indicating the possibility of hypocrisy (that institutions are not what they seem). Unmasking hypocrisy (and dilemma games) leads to a breakdown in our institutional relations where we as acting being have to acknowledge institutions as expressions of who we are as act-

ing, social, and historical beings. This recognition realizes what I call: **Transformative rationality**. Different attempts have been made to understand and conceptualize this transformative openness towards the context. In the thesis, attempts made by Bateson, Scharmer, and finally, Mead are investigated. This represents a movement from seeing transformative openness as something privileged to recognizing as a constituent feature in our everyday presence.

The other line of concept development tries to connect the forms of rationality to language – that is to institutional language practices. Therefore, it explores different forms of expressions and their implicit rules. In line with the narrative from Furesø, the analysis zooms in on **the prescriptive languages** of management defining rules and norms and performing judgement in matters of compliance. This kind of language is very much at play in the attempts to control activities and costs of specialized social measures. Rules and norms within this area imply an extensive reduction of complexity, and every time compliance is challenged it is as if the repressed complexity is re-introducing itself to the managerial agenda (in the shape of budget overruns or violations of citizens' rights). The possibility of rationality is explored in the performance of judgement in a new administrative committee established as a forum for sharing dilemmas. Another group of media are **the causal languages**. They constitute a semantic space for expressing connections and regularities between causes and effects, means and ends. They enable a more investigative approach to the processes that might bring forth a deviant result. In Furesø, it is especially the staff of the Employment Centre that is experimenting with forming more explicit causal hypotheses about employment measures and their inherent dilemmas. These hypotheses are formed as programme theories, which are parts of result-based management and realistic evaluations. Yet, these theories are not questioning the underlying characterizations of citizens and other agents and their possible relations. Introducing **narrative lan-**

guages the possibility of exploring and transforming the landscape of meaning and characterizations is introduced. In Furesø, it is the staff of Psychological and Pedagogical Counselling that is developing a more explicit narrative practice. It is considered how narrative methodology can be introduced in the dialogue between politician, administrators, and welfare professionals.

The result of this concept development is a dynamic matrix where different languages are introduced in order to reconstruct management as a rational endeavour – and where rationality is transformed in each step. In this picture, authenticity can not be a quality that can be attributed to singular individuals or a kind of "personality". It is a quality of us being open towards the complexity and possible paradoxes inherent in the situation. It emerges through our way of being together – in thematizing the often-contradictory conditions of rationality. Authenticity is, thus, an emerging quality of dialogue that characterized the possibility of creating and maintaining managerial practice as a rational project.

Ending the analysis, a series of consequences is discussed. How can managerial practices be structured in ways that nurtures and enables the possibility of authenticity? Especially to lines of suggestions are considered: simplifying structures and cultivating dialogue.

Going on

Partial results of this investigation have been published while writing this thesis – in articles and as a textbook in public management. These publications catalysed a new development in the life and practice of the writer. He left the job as a municipal practitioner and became an adviser for a managerial review taken up by Central Government (Ministry of Economy and the Interior) and for the attempt to organize local capacity building through a centrally organized grass-root move-

ment for professionals (Ministry of Education). In the review, result-based management is reflexively applied on itself, and government practitioners are asked to form and test hypotheses on the impact of regulatory and managerial measures. In the movement, New Nordic School, the practice of government is performed by facilitating local strategic processes – and this unfolds in a conflict-laden interplay with more traditional (and result-based) top-down measures. Finally, the researcher has convened a narrative community of public executives sharing stories and performing experiments in managerial practice. The hunt for authenticity is going on.

Resumé: Jagten på autenticitet i offentlig styring

Afhandlingen udforsker mulighedsbetingelserne for autentisk styringsdialog i den offentlige sektor – forstået som en dialog, hvor deltagere fra forskellige styrings-niveauer kan dele kompleksitet og dilemmaer i styringsbetingelserne i et sprog, som opleves som vedkom-mende og træffende.

Afsættet tages fra et perspektiv "inde fra" en konkret styringspraksis – nemlig et narrativ fra 2011, da forfatteren selv arbejdede som kommunaldirektør i Furesø Kommune. Fortællingen afsøger de forskellige "dagsordener" for styringen, der hver især har sin særlige måde at tematisere komplekse styringsbetingelser, og som også rejser hver sine sæt af paradokser. Kommunaldirektøren skelner mellem diskussioner, der omhandler "genopretning af orden og budgetssikkerhed" (med den skandaliserede Farum Kommune som bagtæppe), diskussioner om effektivise-ring og diskussioner om radikal velfærdsinnovation. Hvor diskussionen om orden opererer med meget snævre distinktioner mellem opfyldelse og ikke-opfyldelse af normer og regler, så er effektiviserings- og innovationsdiskussionerne præget af tiltagende åbenhed for de processer, der former rammebetingelserne for denne type vurderinger. En anden iagttagelse er, at ordens-diskursen typisk tiltrækker sig opmærksomheden, når den udfordres.

Denne erfaring bliver indledningen til en dialektisk udvikling af begreber for hhv. kompleksitet, rationalitet og autenticitet. At undersøgelsen skrider dialektisk frem, betyder, at den indskriver sig i forsøget på at bedrive rationel styring på de præmisser, som praksisfortællingen godtgør, og følger den vej, den udstikker, ind-til tilgangens egne begrænsninger og modsigelser viser sig, og præmisserne må fornys. Metoden for undersøgelsen bliver en veksling mellem praktikerens narra-

tiv og egne eksperimenter (deltagerperspektiv) og på den anden side teoretiske refleksioner og forsøg på at afprøve og forny begreber (observatørperspektiv).

I første omgang bliver erfaringen af de forskellige måder at tematisere kompleksitet bragt i spil. Erfaringen danner afsæt for en diskussion af, hvordan kompleksitet tematiseres i forskellige aktuelle teorier om offentlig styring. Denne undersøgelser følger tre trin: Først undersøges eksempler på teorier, som anskuer offentlig styring som en målrationel praksis. Disse kaldes for "simple" i den forstand, at de antager et givet mål og søger at finde de mest optimale indsatser til at opnå disse. Eksemplet på dette er resultatbaseret styring, som er vokset frem som en fremtrædende teknologi i forlængelse kvalitetsreformen. At finde optimale løsninger under givne mål behøver i sig selv ikke at være enkelt, men kompleksiteten bliver dog multipliceret, hvis vi forsøger at tage højde for situationer, hvor der er modstridende mål, der henter deres legitimitet fra forskellige institutionelle regimer (f.eks. stat, marked og civilsamfund). Dette fører analysen til næste gruppe af teorier, som omhandler styring af netværk og herunder meta-styring (New Public Governance/Meta-Governance). Denne tilgang karakteriserer jeg som reflekteret, idet den forskyder styringen til et meta-niveau, hvor den skal regulere samspillet mellem forskellige styringslogikker. En anden variant af reflekteret styring frembydes af den neo-weberianske skole, som anerkender tilstedeværelsen af forskellige institutionelle logikker, men insisterer på bureaukratiets primære og overtrumfende status. Fælles for begge varianter er som sagt, at de forskyder styringen til en trin-højere (reflekteret) position, hvorfra forskellige logikker iagttages. Problemet er at gøre rede for denne meta-position (hvilket ifølge analysen indebærer enten regres eller cirkularitet). Som overskridelse af dette søger analysen transformative tilgange, der udøves fra en lokal deltagerposition men med en implict åbenhed for det nye, der kan opstå i sammenstødet mellem de konkurrerende logikker.

I forlængelse af denne diskussion udvikles begreber i ad to spor.

For det første differentieres der mellem tre niveauer af rationalitet. **Simpel rationalitet** er basalt set overensstemmelsen mellem mål og midler – eller den procedure, hvorigennem denne overensstemmelse etableres. Når komplekse styringsbetingelser mødes med denne skematik, kan det resultere i ”dilemmaspil”, hvor kompleksiteten skubbes mellem parterne. I en analyse af styringen af det specialiserede socialområde vises det, hvordan meget enkle budskaber og krav om ”at få styr på det” reelt skubber kompleksitet til f.eks. faglige ledere og medarbejdere. Resultatet er her en dobbelt-bundet kommunikation, hvor der udvises en tilsyneladende anerkendelse af ledere og medarbejdere som selvstændige og ansvarlige, men i en kontekst af mistro og trusler. Resultatet kan vise sig som sammenbrud i rationalitet og meningsfuldhed. Dette analyseres som en anerkendelseskamp i hegeliansk forstand. Og ved at følge Hegels analyse rekonstrueres grundlaget for at tænke styring som rationelt forehavende. Nemlig at anerkendelse er et grundlag for rationalitet. Anerkendelse fordrer en åbenhed for fælles normer, som er forankret i institutionelle kontekster. Dette leder til: **Reflekteret rationalitet**, som netop afsøger og afprøver forskellige sæt af normer og institutionelle ordninger. Den reflekterede tilgang indebærer ifølge Hegel at positionere sig over givne institutioner som noget objektivt, fremmed og potentielt hyklerisk. Kampen om at demaskere institutioner fører igen til et sammenbrud i denne relation, hvorefter vi som aktører må vedkende os institutionerne som udtryk for, hvem vi er som sociale og historiske væsener. Dette kalder jeg: **Transformativ rationalitet**. Her undersøges forskellige nutidige forsøg på at begrebsliggøre denne form for åbenhed – hos Bateson, Scharmer og til sidst hos Mead, der ser den som et træk ved et hverdagsagtigt nærvær.

For det andet insisterer analysen på, at de her nævnte rationalitetsformer må være knyttet til og forankret i et sprog – eller en institutionaliseret sprogpraksis. Derfor undersøges forskellige udtryksformer og deres spilleregler. Helt i tråd med narrativet fra Furesø Kommune undersøges styringens **præskriptive sprog**, som fastsætter regler og normer og bedømmer overensstemmelse og afvigelser. Eksemplificeret ved styringen af det specialiserede socialområde i Furesø ses på muligheder for rationalitet byggende på en autentisk åbenhed. Regler og normer indebærer en kraftig reduktion af kompleksitet, og hver gang overholdelsen er truet, er det som om, den fortrængte kompleksitet presser sig på (i form af truende budgetunderskud eller lovstridige administrative praksisser). Muligheden for rationalitet undersøges i form af udøvelsen af dømmekraft inden for rammerne af et nyt administrativt udvalg, som skal sikre dialogen mellem fagchefer og direktion. En anden gruppe af sprog er de **kausale sprog**. De kausale sprog giver et semantisk rum for at definere forbindelser mellem årsager og virkninger, midler og mål, og dermed for en mere undersøgende tilgang til, hvad der afstedkommer eksempelvis afvigende fænomener. I Furesø er det især medarbejderne i Jobcentret, som er begyndt at udvikle eksplicitte kausale hypoteser om deres egen indsats og dilemmaerne i denne. Det sker gennem de såkaldte forandringsteorier, som er en del af resultatbaseret styring og realistisk evaluering. De kausale sprog tager imidlertid afsæt i givne karaktertegninger af aktører og deres mulige relationer, herunder f.eks. målgrupper, deres motiver og handlemuligheder. I de **narrative sprog** bliver det muligt at undersøge og forandre disse betingelser. I Furesø er det især medarbejderne i PPR, der har kastet sig over en eksplicit og systematisk brug af narrative metoder. I undersøgelsen overvejes det, hvordan narrative metoder kan integreres i styringsdialogen mellem praktikere, administratorer og politikere.

Resultatet bliver altså en dynamisk matrix, hvor forskellige sprog bruges i forsøg på at rekonstruerer styring som et rationelt forehavende – og hvor rationalitet ikke

forbliver det samme. I dette billede er autenticitet ikke en egenskab, der knytter sig til enkelte individer og deres eventuelle åbenhed og udtryksfuldhed. Den er en kvalitet af åbenhed for kompleksitet, der opstår i dialogen – for at kunne tematisere de ofte modstridende betingelser for rationalitet. Autenticitet bliver altså en emergerende kvalitet, der kendetegner muligheden for at kunne skabe og vedligeholde rationel styring.

Sidst i analysen udledes en række konsekvenser for, hvordan styring kan tilrettelægges, så den styringsmæssige praksis fremmer muligheden for autentisk dialog. Disse angår primært forenkling i strukturer og teknologier samt kultivering af en dialogisk praksis præget af åbenhed.

Perspektiver

Delresultater fra denne analyse er blevet publiceret undervejs – i artikler og til sidst i en lærebog. I en perspektivering redegøres for de bevægelser, dette førte med sig. Artiklerne medvirkede til, at forfatteren forlod jobbet som kommunal praktiker og blev engageret som rådgiver for regeringens styringseftersyn (Økonomi- og Indenrigsministeriet) og for det statslige græsrodsinitiativ *Ny Nordisk Skole* (Undervisningsministeriet). I styringseftersynet anvendes den resultatbaserede styrings logik på styringen selv. Det betyder, at ministeriernes styringsfolk er blevet bedt om at opstille effektmål og kausale teorier for de foretrukne styringsmæssige virkemidler. I Ny Nordisk Skole eksperimenteres med udøvelse af statslig styring gennem facilitering af lokale strategiprocesser, hvilket sker i et ofte konfliktfyldt samspil med en mere konventionel resultatbaseret styring. Samtidig har forfatteren samlet et narrativt fællesskab af offentlige topledere, som deler fortællinger og foretager eksperimenter i egen praksis. Så jagten på autenticiteten fortsætter.

Indholdsfortegnelse

FORORD **3**

SUMMARY: STRUGGLING FOR AUTHENTICITY IN PUBLIC MANAGEMENT **5**

RESUMÉ: JAGTEN PÅ AUTENTICITET I OFFENTLIG STYRING **11**

INDLEDNING **21**
1. PLATFORME, DER BRÆNDER 21
2. KÆMPENDE BEGREBER 24
3. DELTAGELSES- OG IAGTTAGELSESPOSITION 27
4. PROBLEMFORMULERING 31
4. FREMGANGSMÅDE 31
5. RESULTATER 33

KAPITEL 1: NARRATIV **34**
1.1. AT STUDERE STYRINGEN MED SIT LIV 34
1.2 FURESØ 2011 36
1.3 LEDETRÅDE FOR ANALYSEN 43

KAPITEL 2: FORSKNING SOM REFLEKTERET DELTAGELSE **46**
2.1 REFLEKTERET PRAKSIS 46
2.2 ETNOGRAFENS VEJ – "UDEFRA OG IND" 53
2.3 DISKURS- OG SYSTEMANALYTIKERENS VEJ – "INDEFRA OG UD" 56
2.4 HERMENEUTISK DIALOG 59
2.5 VIDENSTRANSFORMATIONER 63
2.6 KILDER OG STILLADSER 66
2.6 LEDELSE SOM EKSPERIMENTEL SOCIAL-ONTOLOGI 68

KAPITEL 3: TEORETISKE STRATEGIER **71**
3.1. SIMPLE, REFLEKTEREDE OG TRANSFORMATIVE STRATEGIER 71
3.2. SIMPLE TILGANGE: RESULTATBASERET STYRING 74
3.3. REFLEKTEREDE TILGANGE: DEN NEO-WEBERIANSKE STAT 84
3.4. REFLEKTEREDE TILGANGE: NEW PUBLIC GOVERNANCE 99
3.5. TRANSFORMATIVE TILGANGE: NÆRVÆR OG NARRATIVER 115
3.6. MOD EN SYNTESE? 133
3.7. KOMPLEKSITET 139
3.8. RATIONALITET 142
3.9. AUTENTICITET 146
3.10. RETNINGEN FOR DEN VIDERE ANALYSE 158

KAPITEL 4: DEN RATIONELLE STYRINGSAMBITION **160**
4.1. TILBAGE TIL FURESØ 160
4.2. RATIONALITETSIDEALERNES INSTITUTIONELLE HISTORIE 162
4.3. RATIONALITETSIDEALERNES LOGISKE STRUKTUR 172
4.4. KÆMPENDE KONTEKSTER 178

KAPITEL 5: NÅR RATIONALITETEN SLÅR SPRÆKKER **183**
5.1. KRYDSPRES OG MENINGSSAMMENBRUD 183
5.2. DILEMMA-SPILLET 186
5.3. TÅGERNE OG SPEJLENES LAND 192
5.4. DESPERATE GOVERNANCE 198
5.5. FRA FUNDAMENTALISME OG HYKLERI TIL REFLEKSION OG BESINDELSE 201

KAPITEL 6: OPRØRET MOD STYRINGEN **206**
6.1. PROFESSIONERNES OPRØR 206
6.2. STYRINGSBOYKOT – DET TAVSE OPRØR 215
6.3. KONTURER I STYRINGSKAMPEN 222

KAPITEL 7: SIMPEL RATIONALITET **225**
7.1. RATIONALITETSSAMMENBRUD SOM ÅBNING 225
7.2. FRA TINGSVERDEN TIL RELATIONSVERDEN 226
7.3. HANDLING OG NORMATIVITET 228
7.4. KAMPEN OM ANERKENDELSE 232
7.5. KAMPEN SOM SOCIAL DYNAMIK 235
7.6. FRA SIMPEL TIL REFLEKTERET RATIONALITET 238

KAPITEL 8: REFLEKTERET RATIONALITET **242**
8.1. BEVIDSTHEDEN OM RATIONALITETENS KONTEKSTUALITET 242
8.2. ÅBENHED FOR KONTEKSTEN 249
8.3. ANERKENDELSENS INSTITUTIONELLE FORMER 255
8.4. FRA REFLEKTERET TIL TRANSFORMATIV RATIONALITET 258

KAPITEL 9: TRANSFORMATIV RATIONALITET **263**
9.1. ÅBENHED FOR DET NYE, DER OPSTÅR I SAMMENSTØDET MELLEM KONTEKSTER 263
9.2. BATESON: REFLEKSION AF HØJERE ORDEN 266
9.3. SCHARMER: TRANSCENDERENDE ÅBENHED 272
9.4. MEAD: NÆRVÆRETS SOCIALE KONSTITUTION 281
9.5. TRANSFORMATION OG AUTENTICITET 288

KAPITEL 10: KONTURER AF EN AUTENTISK PRAKSIS **293**
10.1. INDSIGTER - INDTIL NU 293
10.2. NIVEAUER AF RATIONALITET OG AUTENTICITET 296
10.3. RATIONALITETENS OG AUTENTICITETENS SPROGBESTEMTHED 299

KAPITEL 11: STYRINGENS PRÆSKRIPTIVE SPROG **305**
11.1. NORMER, AFVIGELSE OG DØMMEKRAFT 305
11.2. DØMMEKRAFT PÅ DET SPECIALISEREDE OMRÅDE 309
11.3. RATIONALITET I PRÆSKRIPTIVE SPROG 312

KAPITEL 12: STYRINGENS KAUSALE SPROG **316**
12.1. SAMVARIANS ELLER TRANSFORMATION 316
12.2. REGULARITET = MEKANISME + KONTEKST 320
12.3. FORANDRINGSTEORI I STYRINGSPRAKSIS 326
12.4. FORANDRINGSTEORIER I UNGEENHEDEN 330
12.5. AGGREGERING AF VIDEN FRA FORANDRINGSTEORIERNE 336
12.6. RATIONALITET I KAUSALE SPROG 338

KAPITEL 13: STYRINGENS NARRATIVE SPROG **343**
13.1. KRYDSPRES SOM DRAMA 343
13.2. DET MULTI-HISTORIELLE LIV: PLOT OG MOD-PLOT 349
13.3. NARRATIVE FASTLÅSTHEDER 355
13.4. NARRATIV PRAKSIS OG UDVIKLING AF INKLUDERENDE MILJØER FOR BØRN 358
13.5. KUNSTEN AT INVITERE 366
13.6. "AGGREGERING" AF NARRATIVER? 369
13.7. STYRING SOM SAMSKABENDE PROCES 373
13.8. RATIONALITET I NARRATIVE SPROG 375

KAPITEL 14: RAMMER FOR EN MERE AUTENTISK STYRINGSDIALOG **381**
14.1. ORGANISATIONEN SOM EN KÆDE AF LÆRINGSRUM 381

14.2. LANGSIGTET PERSPEKTIV OG FOKUS PÅ EFFEKTER 385
14.3. SPROGLIG DIVERSITET OG DYNAMIK 388
14.4. REHABILITERING AF MUNDTLIGHED 392
14.5. STYRING GENNEM PARTNERSKABER 393
14.6. TILLID SOM DISCIPLINERING 396
14.7. KULTIVERING AF NÆRVÆR OG ÅBENHED 398
14.8. SYV FORSLAG TIL BEDRE STYRINGSDIALOG 403

KAPITEL 15: KONKLUSION – FANDT VI AUTENTICITETEN? 405
15.1. RATIONALITET OG AUTENTICITET 405
15.2. PRÆSKRIPTIVE, KAUSALE OG NARRATIVE SPROG 408
15.3. UDVIKLE STYRINGEN INDEFRA 410

KAPITEL 16: DET FORTSATTE NARRATIV – JAGTEN GÅR VIDERE! 413
16.1. PÅ VEJ MOD EN STYRINGSREFORM? 413
16.2. BØRNE- OG UNDERVISNINGSOMRÅDET SOM LABORATORIUM 419
16.3. YDRE FORM – INDRE KVALITET 421
16.4. VIDERE UDVIKLING AF DEN EKSPERIMENTERENDE DIALOG 424

LITTERATUR 427

Indledning

1. Platforme, der brænder

Der er flere anslag, som danner optakt til denne undersøgelse:

Det første anslag er de *brændende platforme*, der udpeges som nødvendige baggrunde for forandringer i den offentlige sektor. Det kan være:

- Finanskrisen fra 2008, som gør offentlige budgetunderskud til en akilleshæl for samfundsøkonomien, og som nødvendiggør indførelsen af en ny, strammere og mere legalt sanktioneret budgetstyring (Regeringen 2010, Finansministeriet 2012, KOMDIR 2013).
- Den demografiske udvikling i en aldrende befolkning, som sætter nye grænser for, hvor stor en del af arbejdsstyrken det offentlige kan lægge beslag på (DA 2012).
- Klima- og miljøkrisen, hvor truende nedbørsmængder indvarsler nye krav om klimaøkonomi og bæredygtighed i offentlige aktiviteter (KL 2013).
- En bedre uddannet befolknings forventning om medinddragelse og deltagelse, som udfordrer eksisterende myndighedsroller og hierarkiske arbejdsformer (KL 2012, MandagMorgen 2012, Frivilligrådet 2013).
- En styring af det offentlige, som er præget af for stor utydelighed med hensyn til mål og resultater samt et bureaukrati, som vedligeholder sig selv (Produktivitetskommissionen 2013, KOMDIR 2013).

Hver af disse kriser defineres ved en særlig form for knaphed. Og her henviser knaphed til mere end det blotte vilkår, at ressourcerne er begrænsede (penge,

medarbejdere, CO2-kvoter, deltagelsesmuligheder etc.). Ressourcerne forekommer ikke blot i begrænsede mængder. Der er simpelthen ikke nok af dem. Begrænsninger bliver til knaphed, når de udfordrer forestillingen om status quo og balance. Vi kan ikke fortsætte med at forvalte budgetterne lemfældigt, sluge væksten i arbejdsstyrken, fråse med energien og genstandsgøre borgeren. Der er brudt en spalte mellem begrænsningen og status quo. Herfra har gnisten antændt platformen, og broerne er styrtet sammen. Der tales med nødvendighedens stemme, og nødvendigheden kommer fra denne sprække. Eller snarere: Disse sprækker. Der er flere brande. Og den offentlige leder kan finde sig i et krydsfelt mellem mange stemmer. Der tales om krydspres (f.eks. Pedersen 2011) eller polyfoni (f.eks. Rennisson 2011).

Det andet anslag er udkastet til *nye helheder,* som skal overskride og transformere spalter og krydsfelter. Den offentlige sektor gentænkes som ansvarlig og fokuseret (Finansministeriet 2012), som af få og klare resultatmål og benchmarks (Produktivitets-kommissionen 2013, KOMDIR 2013), som præget af intern tillid og faglig stolthed (Regeringen 2011) og ikke mindst som innovativ (KOMDIR 2013). Disse helheder beskrives som nogle, der bygger bro på tværs af sektorer og hierarkiske niveauer. I helheden transformeres den tilgrundliggende knaphed fra at være et dilemma til at være en anledning. Ved at være innovativ, samskabende og tillidsfuld kan borgere, medarbejdere og ledere skabe synergier og merværdi, som forvandler nulsumsspil til plussumsspil.

Det tredje og sidste anslag er, at der kaldes på *styring og ledelse* som den særlige praksis, der kan være fødselshjælper for de nye helheder og derigennem transformere krydspres til synergi. Hvad enten det gælder budgetsikkerhed og ansvar, effektivitet og produktivitet eller samskabelse og innovation, så skal vejen banes ved hjælp af styring og ledelse.

Offentlig styring udøves på vegne af en helhed. Det at kunne definere en helhed med afsæt i tvingende vilkår er grundlaget for at kunne autorisere sin position. Men der er mange og konkurrerende bud på helheden. Og styringen konstituerer sig ud fra det grundlæggende paradoks, at helheder kun kan defineres fra et lokalt og partikulært standpunkt. Alle helheder kan anfægtes og give plads for nye.

Med disse tre anslag er scenen sat for den problemstilling, som sætter denne undersøgelse i gang. Offentlig styring konstituerer sig i et felt af brændende platforme og krydspres, som skal klares ved at danne nye tværgående helheder ud fra forskellige konkurrerende idealer. Omdrejningspunktet for dette er det grundlæggende paradoks, at helheder er partikulære. Mit spørgsmål er: **Hvad er mulighedsbetingelserne for en autentisk styringsdialog?**

I spørgsmålet anerkender jeg det komplekse og det bydende i de styringsopgaver, som de ovennævnte kilder udpeger. Jeg forsøger ikke at distancere mig eller at dekonstruere diagnoser. Jeg forholder mig til dem som både praktiker og forsker. Mit ærinde er at afsøge muligheden for "indefra" at udvikle en autentisk dialog – forstået som en dialog, hvor deltagerne kan dele kompleksitet og dilemmaer i et sprog, som er vedkommende og træffende. Lad det fra starten være understreget: Autenticitet eftersøges ikke som en særlig eksistentiel modenhed eller oprigtighed, som kendetegner individuelle ledere. Snarere ledes der efter autenticitet som en kvalitet, der kan dukke op, når vi som styringsaktører er sammen om styringens dilemmaer på en åben og vedkommende måde.

2. Kæmpende begreber

Interessen for brændende platforme og nye helheder finder vi ikke kun i den styringspolitiske debat (jf. ovenstående). Den danner også ledemotiv for en bred kreds af teoretiske bevægelser. Fælles for dem synes at være forestillingen om, at de aktuelle samfundsmæssige udfordringer ikke kan håndteres gennem de sædvanlige hierarkiske og sektoropdelte strukturer, men kræver en genformulering af det offentlige som helhed. Især *New Public Management* (NPM) står for skud – netop den heterogene klasse af styrings-teknologier, som ofte sammenfattes under denne betegnelse, synes at være indbegrebet af tidligere tiders fremmedgjorte styringsdialog, der synes uformående i forhold til de aktuelle udfordringer.

Nogle debatter forsøger at forny NPM's rationelle styringsambition. Kritikken går her på, at NPM i for høj grad har fokuseret på at afklare og aftale relationer mellem hierarkiske niveauer og mellem myndigheder og leverandører. Det har ført til for stort fokus på formel kontrol og dokumentation. I stedet bør vi se på de sammenhængende kæder af værdi-skabende aktiviteter, som skaber en værdi eller en effekt for den endelige bruger. En forgrening af denne debat lægger sig i forlængelse af NPM, som den introducerer i en ny version: *Resultatbaseret styring*. Her er nøgleelementerne opstilling af effektmål i et slutbruger-perspektiv samt programmeringen af kausale forbindelser mellem indsatser og effekter (Ejler m.fl. 2008, Mayne 2008, Marino 2011, Hunter 2013). En anden forgrening gør op med den lineære forståelse af kausale kæder og italesætter værdiskabelse (*Public Value*) som noget, der bliver til gennem forhandlinger og netværk (Stoker 2006, Flynn 2007, Bennington & Moore 2011).

Flere forsøg gøres på at erstatte selve begrebet NPM, der oprindeligt blev udformet af Hood (1991). Osborne (2010) lancerer den alternative term *New*

Public Governance, og ved at erstatte ”management” med ”governance” synliggør han et skift i konteksten – fra et styringsmæssigt hierarki til et netværk af konkurrerende rationaler og værdier. Lederen forskydes til en metaposition – opgaven er ikke at drive et hierarki af målsætninger og organisatoriske enheder, men at orkestrere komplekse, responsive processer i netværk og at tæmme og kultivere konflikter mellem de forskellige rationaler og værdier (Peters 2010). Dunleavy m.fl. (2006) erklærer NPM for død og annoncerer fødslen af *the New Digital Governance Era,* hvor nye medier ændrer spillereglerne for kommunikation og samarbejde, og dette skaber nye muligheder for at re-integrere styringen i nye netværk, bane vej for nye demokratiske deltagelsesformer og opbygge mere helheds- og behovs-orienterede strukturer. Som en reaktion på denne nye kompleksitet opfordrer Pollitt & Bouckardt (2011) til, at vi besinder os og får øje på de grundlæggende offentlige værdier, som betinger, at det offentlige er organiseret som buraukratier. Løsningen ligger her i at forny det offentlige på bureaukratiske præmisser - *Neo-Weberian State* kaldes det.

Hvor de ovennævnte teoretiske bud primært forsøger at forholde sig reflekterende til mangfoldigheden af institutionelle kontekster, rationaler og værdier, så er der andre forgreninger i debatten, som søger mere radikalt at forny styringens kontekster og dilemmaer. Fælles for disse er, at de, i stedet for at prøve at orkestrere og balancere sammenstødet mellem kontekster, søger en grundlæggende åbenhed for det nye, der opstår i sammenstødet. Disse er optaget af universelle værdier og kærlighed (Melander 2012), virtualitet (Amhøj 2010) eller transcenderende åbenhed (Scharmer 2009).

Disse forskellige skoler giver således forskellige bud på, hvordan vi kan forstå og udtrykke kompleksiteten i den offentlige sektor: som værdikæder eller værdiskabende netværk, som hierarkier eller styringsnetværk, som digitale

fællesskaber, som responsive bureaukratier eller som fællesskaber, der fornyer sig gennem nærvær, åbenhed og eksperimenter. Den føromtalte knaphed er ikke et givet og entydigt fænomen, men vil kunne udlægges forskelligt, afhængigt af, hvordan konteksten tegnes: Handler det f.eks. om en budgetrestriktion, der indebærer et krav om at økonomisere med input i en given kæde af indsatser med et bestemt mål? Eller er knaphed et tema, der mobiliserer ressourcer i et tværsektorielt netværk? Eller er oplevelsen af knaphed blot tilløbet til overskridelser af eksisterende erkendelser og samarbejdsformer? Knapheden kan have meget forskellige implikationer i de forskellige tematiseringer.

Hvert af disse perspektiver frembyder væsentlige pointer, men også begrænsninger. De målrationelle styringsteknologier kalder på mere fokus, men dette opnås i høj grad ved at fortrænge kompleksitet og dilemmaer, der hurtigt melder sig og slår sprækker i designet. Appellen til oprindelige offentlige værdier bygger på, at vi kan identificere sådanne grundværdier, og det kan synes problematisk i den dilemmaprægede kontekst. Teorierne om meta-styring sender os op ad en refleksionstrappe – potentielt i regres. Vi hæver os op over ét dilemma, men får med det samme vanskeligheder med at beskrive, fra hvilken position vi regulerer dilemmaet, og det bringer os et yderligere trin op etc. Forsøgene på at beskrive radikalt åbne og innovative tilgange indebærer ofte forsøg på at bryde ud af styringens egen logik og skabe "frirum" – rum for autentisk lederskab og eksperimenteren, en virtuel organisation eller særlige øjeblikke af overskridende åbenhed. Om en sådan grænsesprængende åbenhed kan lade sig gøre, kan diskuteres. Men under alle omstændigheder bringer den os langt væk fra styringens dagligdag – med dens egne genre-regler og institutionaliserede praksis.

Hvilke implikationer har dette for undersøgelsen? Først og fremmest viser det, at der ikke alene er konkurrerende bud på, hvordan vi skal sætte navn på den større kompleksitet i de offentlige styringsvilkår. Hvert bud er tillige kendetegnet ved i forskellig grad at være åbent og refleksivt i forhold til den omstændighed, at der er forskellige tilgange. Nogle forsøger at gennemsætte et bestemt fokus – på kerneopgaven, effekterne og værdiskabelsen. Andre forholder sig reflekterende til, at der er forskellige rationaler og logikker på spil og søger at balancere dem i forhold til hinanden. Og atter andre tilgange bringer de konkurrerende logikker i spil i nysgerrighed for det nye, der kan opstå. Fælles er, at der er tale om forskellige tilgange, hvormed vi som lokale aktører (deltagere og iagttagere) kan forholde os til kompleksiteten i den institutionelle kontekst. Vi kan påberåbe os at have forstået konteksten. Men vi gør det fra en uafhjælpeligt lokal position.

3. Deltagelses- og iagttagelsesposition

En konsekvens af ovenstående er: Såfremt vi ønsker at afdække mulighedsbetingelserne af en autentisk styringsdialog, må vi allerførst vedkende os en lokal position – som deltager og iagttager. Vi kan ikke blot beskrive den komplekse styringspraksis fra et "eksternt" eller almengjort perspektiv. Nuvel, denne form for abstraktion kan være et vigtigt greb i beskrivelsen. Men abstraktionen er kun mulig, fordi vi altid allerede er engagerede i en bestemt social praksis med en interesse for styringen.

Som *iagttager* af den offentlige styring kunne man nøjes med at konstatere kompleksiteten. Vi kunne f.eks. tale om, at styring og ledelse er polyfon, og at der foretages kontingente og risikobetonede valg mellem perspektiver og fortolkninger. Vi kunne endvidere forsøge at beskrive de konstitutive processer,

hvorigennem bestemte perspektiver og fortolkninger kom i stand og blev autoriseret som de gældende (se f.eks. Rennison 2011 eller Pedersen 2011).

Denne afhandling starter fra en *deltagerposition*. Hovedparten blev til, mens jeg arbejdede som kommunaldirektør i Furesø Kommune, og den blev til ud fra en interesse i, hvordan vi (aktørerne i den kommunale styring) kunne udvikle en dialog, hvor vi kunne dele kompleksitet og dilemmaer og herigennem finde veje for rationelle løsninger. Det handlede om kollaborativt at skabe og vedligeholde et grundlag, hvorudfra vi som aktører kunne handle og reflektere under vilkår, som var grundlæggende paradoksale, idet styringen nødvendigvis måtte påberåbe sig normale helheder, som kun kunne defineres fra partikulære ståsteder. Netop denne erkendelse måtte føre til at opgive en ureflekteret forestilling om at tale fra en privilegeret position ”over” eller ”over for” organisationen og i stedet fostre en dyb anerkendelse af vores indbyrdes forbundethed som lokale aktører. Undersøgelsen satte fra land i et forsøg på at finde ud af, hvordan dialogen kunne udvikles i en forståelse for dette udgangspunkt, og om der herudfra kunne udvikles et mere sigende ordforråd til at tale om det, vi var i gang med at skabe.

Som praktiker blev det min antagelse, at rationelle (det vil sige velbegrundede) løsninger er betinget af kvaliteten i dialogen, der fører frem til dem. Og kvaliteten i denne dialog består i, om vi kan repræsentere de komplekse sammenhænge i kommunens velfærdsskabende aktiviteter i et sprog, som vi fandt vedkommende og sigende.

Når netop denne kvalitet var i forgrunden, skyldtes det, at der var flere tegn på denne kvalitets fravær. Fraværet viste sig først og fremmest som afstande – afstande mellem, hvordan forskellige aktører forstod, hvad der var væsentligt for

arbejdet. Som del af den finansielle opstramning aftalte stat og kommuner, at de voksende udgifter til specialundervisning og sociale foranstaltninger til børn og unge skulle bringes under kontrol (Regeringen & KL 2010). I styringen af kommunerne lægges der f.eks. vægt på målet om, at flere børn inkluderes i den almindelige undervisning. Og dette måles ved en segregeringsgrad (andelen af børn, der udskilles til specialtilbud). Dette egner sig til at kunne danne tidsserier af indikatorer på et aggregeret niveau. Men det siger ikke meget om, hvad der er værdiskabende ved inklusion i et børneperspektiv, og det tolkes ikke som særligt motiverende mål for undervisning og pædagogisk arbejde. På dette område – som på andre – oplevede jeg, at styringen ofte betjener sig af et "smalt" sprog, som skaber kompleksitetsreduktion for nogle aktører (som kan følge de aggregerede indikatorer for inklusion), men skaber en voldsom kompleksitet for andre (som skal have inklusionsmålene til at give mening i en konkret pædagogisk praksis). På den måde skaber styring ikke blot en reduktion af kompleksitet. Den fordeler kompleksitet og tilhørende dilemmaer mellem deltagerne.

Det er denne oplevelse, som har drevet mit forsøg på at finde muligheder for en mere autentisk styringsdialog. Med "autenticitet" mener jeg, at vi (deltagerne) kan sætte udtryk på det væsentlige i vores arbejde i et sprog, som vi finder rammende, og at vi kan dele kompleksitet og dilemmaer – i stedet for at spille om dem. Autenticitet er altså en særlig åbenhed for kompleksitet.

Den begrebslige distinktion, der løber gennem analysen, bliver således skellet mellem fremmedgjort og autentisk kommunikation, forstået som kommunikation, som helholdsvis forskyder eller deler kompleksitet. Den centrale antagelse er, at når vores udfordringer fremstår som låste dilemmaer, beror det på den måde, hvorpå vi tematiserer dem i vores indbyrdes kommunikation. Ved at ud-

vikle kvaliteten af styringsdialogen og de anvendte sprog kan vi også udvide horisonten af forståelses- og handlemuligheder.

Fokus i denne afhandling er altså på at analysere, **hvordan vi kan udvikle en styrings-dialog, hvor vi på en autentisk måde kan dele kompleksitet og dilemmaer – og hvad betingelserne er for dette.**

Undersøgelsen engagerer sig i styringen som et rationelt projekt, orienteret mod mål, og forsøger herudfra at beskrive måder at udvikle styringsdialogen på, så vi bedre kan dele kompleksitet og dilemmaer – uden at ty til appeller om et givent urfjeld af værdier, jage højere og højere ordener af refleksion eller helt at bryde ud af styringens rationelle sprog og søge frirum langt væk fra dagligdagen.

Igennem hele denne undersøgelse vil jeg forfølge styringen som et rationelt forehavende. Der vil blive argumenteret for, at styring nødvendigvis må begribes som rationel. Det ligger som en normativ struktur i dens handlingsorientering. Når vi støder på krydspres og dilemmaer, som udfordrer denne rationelt, ser jeg det ikke som en anledning til at opgive den rationelle handlingsorientering – ved at anlægge en distanceret refleksion eller ved at søge ud i ”kreative frirum”. Tværtimod kalder situationen snarere på, at vi kvalificerer og udvider vores begreb om rationalitet, så det kan modsvare den kompleksitet, der viser sig. Derfor er strategien for undersøgelsen at rekonstruere styringen som rationelt projekt ud fra en mere autentisk åbenhed for kompleksitet.

4. Problemformulering

Denne undersøgelse skal altså udrede, hvad det vil sige at føre en autentisk styringsdialog om de aktuelle styringsmæssige udfordringer.

Tre forbundne begrebssæt vil danne ledetråde:

- *Kompleksitet og dilemmaer*: Hvordan anskuer vi kompleksitet og dilemmaer, som kommer til syne i styringsdilemmaerne?
- *Rationalitet*: Hvordan er rationalitet mulig i mødet med kompleksitet og dilemmaer?
- *Autenticitet*: Hvilken åbenhed for kompleksitet er nødvendig for at kunne være rationel i dilemmaprægede situationer?

Via disse ledetråde skal undersøgelsen afdække mulighedsbetingelser for autenticitet, dels i form af udviklingen af styringens *sproglige praksis*, dels ved at kvalificere de *institutionelle betingelser* for, at en rigere sproglig praksis kan komme i stand.

4. Fremgangsmåde

Undersøgelsen vil foregå som en hermeneutisk dialog, hvor jeg veksler mellem iagttagelser af konkrete problemstillinger i styringspraksis og reflekterer over dem i dialog med rækken af aktuelle teoretiske fortolkninger.

I *kapitel 1* indleder jeg med et kort narrativ, som beskriver det blik på styringens dilemmaer, som jeg havde fra min deltagerposition som direktør i Furesø Kommune i efteråret 2011.

I *kapitel 2* gør jeg rede for den erkendelsesmæssige værdi, som en praktikers iagttagelser kan have i en forskningsmæssig sammenhæng.

I *kapitel 3* diskuterer jeg udvalgte teoretiske bidrag til styringsdebatten og skærper herudfra min teoretiske strategi, ikke mindst definitionen af ledetrådene: kompleksitet/dilemmaer, rationalitet og autenticitet.

I *kapitel 4* undersøger jeg mulighedsbetingelserne for en målrationel styring, dels fremkomsten af en målrationel styringsdiskurs, dels målrationalitetens sproglige og logiske konstitution.

I *kapitel 5-6* undersøges, hvordan sammenbruddet i den målrationelle diskurs kommer i stand i skikkelse af krydspres, onde problemer og dilemmaer. I kapitel 5 analyserer jeg dilemmaer om produkter af særlige sprogspil. Og i kapitel 6 dokumenterer jeg en række hårde kampe om styringen, hvor styringen på en række centrale områder sættes ud af kraft (i form af en række ”implementeringshuller”).

Kapitel 7-9 er undersøgelsens vendepunkt. Her handler det om at rekonstruere grundlaget for styring som et rationelt projekt. Hegels analyse af anerkendelse som rationalitetens grundlag og af de institutionelle betingelser for anerkendelse og rationalitet danner forlægget for dette.

Den kommende række af kapitler er alle forsøg på at udlede implikationerne af den retning, som udstikkes i *kapitlerne 7-9 (*og opsummeres i *kapitel 10). Kapitlerne 11-13* undersøger mulighederne for at udvikle og udvide styringens sproglige praksis – herunder udvidelse af genre-regler. *Kapitel 14* omhandler institutionelle betingelser herfor.

Kapitel 15 formulerer konklusionen indtil nu.

Endelig vil *kapitel 16* perspektivere undersøgelsens pointer – både i forhold til en strategi for udvikling af praksis og i forhold til konsekvenserne for forskning og teoridannelse.

5. Resultater

Sigtet med denne undersøgelse er altså at bidrage til både praksis og forskning.

I forhold til styringspraksis skal afhandlingen gerne munde ud i en række konstruktive bud på kvalificering af styringsdialogen mellem f.eks. stat og kommuner samt kommuner og institutioner. Jeg lægger vægt på, at disse bud skal udvikles "indefra" – det vil sige fra et deltagerperspektiv i styringens egen praksis.

I forhold til forskningen skal undersøgelsen først og fremmest bidrage med en forståelse af, hvordan grundlaget for styringen som rationel praksis skabes og vedligeholdes gennem en bestemt åbenhed for kompleksitet, som realiseres i styringens egen daglige praksis. Styringen udvikler sig gennem lokale interaktioner, hvorigennem også et mere "globalt" mønster kan emergere. Dette kan muliggøre andre strategier for at studere styringens legitimitet – end at appellere til en given kontekst af mål eller af offentlige værdier, at forskyde styringen til metaniveauer eller at etablere privilegerede eksperimentelle zoner.

Kapitel 1: Narrativ

1.1. At studere styringen med sit liv

En jagt på autenticitet må starte fra et sted. Den må have sit afsæt i et engagement og en deltagelse i en social livssammenhæng. I dette tilfælde handler det ikke blot om en abstrakt interesse for autenticitetsbegrebet, men om et forsøg på at finde åbninger for udviklingen af en styringsdialog i mødet med de aktuelle krydspres.

Det er ikke første gang, jeg skriver om krydspres. Jeg må indrømme, at det næsten er blevet et gentagende mønster - at reagere på erfaringen af velfærdssamfundets dilemmaer ved at skrive længere og teoretiserende udredninger om dem. I 2008 kæmpede min forvaltning med en budgetoverskridelse på det specialiserede område på omkring 45 mio. kr., og jeg drog i sommerhus og skrev en artikel om at af-tingsliggøre krydspres (Majgaard 2008c). Om dette hjalp eller kvalificerede min praksis, kan der sikkert være forskellige meninger om.

Jeg er i udpræget grad selv et barn af det kommunestyre, som skød frem med 1970'ernes kommunalreform. Jeg voksede op i en nybygger-kommune på Københavns Vestegn – i en atmosfære af ny-asfalterede cykelstier, kommunestøttet biografdrift og lokaldemokratiske eksperimenter. I skolealderen engagerede jeg mig i elevrådsarbejde og indgik heftigt i elevernes interessevaretagelse over for kommunen – bl.a. som medlem af den dengang eksisterende skolekommission. Som studerende fik jeg et studenterjob på rådhuset – i social- og sundhedsforvaltningens økonomifunktion.

Det var i 1990, og her pågik en intens diskussion af mulighederne for at prioritere og styre ressourceforbruget inden for socialt arbejde. New Public Management bød sig til i form af pjecer fra Finansministeriet og KL. Samtidig slog det mig, hvor vanskeligt det var at indføre denne mere stringente styring på det sociale område. I forvaltningen handlede forklaringerne ofte om kulturforskelle mellem økonomifolk og fagfolk – som om det handlede om forskellige slags mennesker og deres subkulturer. Mit første forsøg på at teoretisere over dette handlede om at identificere de forskellige logikker som forskellige måder at argumentere på (og dermed ikke bundne til funktioner og personer). Det blev til en artikel i *Nordisk Sosialt Arbeid* (Majgaard 1995).

Efter studiet fulgte en ansættelse i et konsulentfirma, hvor jeg bidrog til at udvikle styring og organisering i forskellige offentlige organisationer. Igen var krydspres og værdisam-menstød en centralt fænomen, som dukkede op i de fleste projekter. Min kollega Niels Dechow og jeg beskrev dette i endnu en artikel, hvor vi forsøgte at se sammenstødene som positive dynamikker i læring og udvikling (Dechow & Majgaard 1996).

Derpå fulgte arbejdet som konceptudvikler i statens tjeneste, i Økonomistyrelsen, hvor vi forsøgte at indfange krydspres i rationelle balancerede styringsmodeller, ved hjælp af bl.a. Balanced Scorecard (se f.eks. Økonomistyrelsen 2000).

Efter regeringsskiftet i 2001 blev der sat stort politisk fokus på det frivillige arbejde og dets betydning for nyudvikling af velfærdsstaten. Som leder af det nationale Center for frivilligt socialt arbejde skulle jeg medvirke til at udvikle samspilsformerne mellem den offentlige og den frivillige sektor. Igen en proces

præget af værdisammenstød og dilem-maer, som jeg forsøgte at beskrive på forskellige måder (Majgaard 2004, Frostholm & Majgaard 2002).

Fra 2004 vendte jeg tilbage til den kommunale sektor og har siden arbejdet med at udvikle velfærdssamfundet i lyset af de konflikter og dilemmaer, det møder i sine frontfunktioner. Lige som i nærværende undersøgelse har mit arbejde haft fokus på, hvordan vi udvikler en styring, der er i bedre samklang med det, der opleves som værdiskabende i mødet med borgere og lokalsamfund – styring på kerneforretningens vilkår (Majgaard 2008a & 2008b).

I hele denne periode har jeg forpligtet mig på styringen som et rationelt projekt, der udvikler sig gennem erfaring og argumenter, og hvor fastlåste krydspres kan ses som udtryk for fastlåste måder at argumentere på, som kan udvides og nuanceres ved at kultivere vores repertoire af argumentation.

Det er dette spor, som jeg også følger i denne jagt på en mere autentisk styringsdialog. Også her i en vekslen mellem mere praksisnære refleksioner og forsøg på at bidrage til styringsforskningens diskussioner.

I 2011 arbejdede jeg som kommunaldirektør i Furesø Kommune. I efteråret offentliggjorde jeg følgende beskrivelse af situationen (Majgaard 2011d), der her gengives i afsnit 1.2 (dog med indsatte referencer til relevante kommunale styringsdokumenter samt en smule korrektur).

1.2 Furesø 2011

…Denne kommune har haft en svær fødsel. Den blev dannet i 2007 ved sammenlægning af to kommuner – Farum og Værløse. Ikke fordi politikerne og

borgerne i disse kommuner ønskede det, men fordi staten bestemte det. Farum Kommune havde gennemlevet et par årtiers eksperimentel udvikling, som havde brudt nye veje i kommunestyret, men også kollideret med gældende ret og økonomiske lovmæssigheder. Borgmesteren blev retsforfulgt og kommunen gældssat. Værløse Kommune havde været langt mindre udviklingsorienteret og fornyende, men til gengæld også med en mindre turbulent og konfliktfyldt historie. Ved tanken om en sammenlægning med den kriseramte nabo mod nord gik Værløseborgerne i fakkeltog. Sammenlægningen blev imidlertid en realitet gennem en beslutning i folketinget.

Den nye kommune stod med store styringsmæssige udfordringer. Først og fremmest var der den store gæld. Borgerne i den gamle Farum Kommune skulle betale 2,3 procentpoint mere i skat og 7 promille mere i grundskyld end borgerne i Værløse, hvilket ikke fremmer en fælles identitet og kultur. Selve sammenlægningen indebar (lige som andre steder i landet) en kolossal organisatorisk proces: serviceniveauer skulle besluttes og harmoniseres, medarbejdere og kulturer mødes i nye enheder, styringsrutiner tilrettelægges. Som nytilkommen mødte jeg en stor stolthed over denne proces og alt det, der blev udrettet. Men den nye kommune fik også sin andel af den turbulens, der kendetegnede fusionsårene i de danske kommuner i forbindelse med strukturreformen.

Da valgkampen gik i gang i 2009, kæmpede partierne om at sætte dagsordenen for ét tema, nemlig bedre styring i kommunen. Tonen var skarp og kritisk i forhold til styring og forvaltning. Da det nye byråd trådte sammen, var den styringsmæssige dagsorden således særdeles fremtrædende.

I de sidste to år har bystyret udviklet styringen på flere fronter: For det første er der forhandlet en ny aftale med staten, som omlægger kommunens store gæld til et

30-årigt statslån med en fast, lav rente, og som sikrer en kompensation, så kommunen i gældens løbetid får en netto-finansieringsudgift svarende til andre kommuner (Furesø Kommune 2011a). Aftalen betyder, at skatten kan harmoniseres på Værløse-niveau fra 2014, og at kommunen bliver ligestillet med andre kommuner med hensyn til sine økonomiske udviklingsmuligheder. For det andet har byråd og forvaltning ført en hård kamp for at etablere realistiske budgetter og en tilhørende budgetdisciplin (Furesø Kommune 2010b). For det tredje er der iværksat og gennemført et ambitiøst effektiviserings-program. I perioden 2010-12 er der gennemført effektiviseringer, som samlet reducerer udgifterne med 70 mio. kr. ud af et netto-driftsbudget på ca. 2 mia. kr. Målet er at holde kadencen (Furesø 2010a & 2011a).

I denne udvikling kan man identificere tre diskussioner, der lægger sig som lag på lag i styringen – nemlig diskussionerne om henholdsvis:

- transparens, retssikkerhed og budgetoverholdelse
- effektivisering
- velfærdsinnovation

Den ene og mest grundlæggende diskussion handler om *transparens, retssikkerhed og budgetoverholdelse. K*ernen i denne diskussion er, hvordan vi skaber og sikrer en basal orden og legitimitet i udøvelsen af offentlig forvaltning. Hvis byrådet skal kunne rette opmærksomheden mod den ny kommunes udvikling, må fundamentet være i orden. Usikkerhed om overholdelse af lovgivning og budgetter vil stjæle opmærksomheden og potentielt kunne handlingslamme kommunen. Derfor er der et stærkt fokus på god forvaltning og økonomistyring. Når det gælder god forvaltning, skal praksis være gennemskuelig, afgørelser saglige, processerne korrekte og kommunikationen rettidig. Borgerhenvendelser og dialog med revisionen bruges

som rettesnore for at justere forvaltningens praksis på disse områder. Der arbejdes systematisk med at formulere procedurer, understøtte disse med de fornødne værktøjer, udvikle medarbejdernes kompetencer og føre tilsyn med kvaliteten af den pågældende praksis. Det andet fokuspunkt er overholdelsen af budgetterne. Her har bystyret først og fremmest tydeliggjort, hvad budgetansvar indebærer – herunder, at det indebærer en initiativ-forpligtelse til at reagere på truende afvigelser. I tilknytning hertil er udviklet procedurer, der skal sikre realismen og kvaliteten i budgetterne samt opfølgningen og de korrigerende reaktioner i forhold til risici. Senest har byrådet siden maj 2011 påbegyndt arbejdet med en finansiel strategi, som skal sætte de langsigtede pejlemærker for kommunens økonomiske sundhed og drage konsekvensen i form af retningslinjer for den finansielle styring (Furesø Kommune 2011b). Fælles for denne diskussion er, at den handler om den basale opbygning af forvaltningsorganisationen – at afklare roller og rammer, at udvikle procedurer og tilhørende redskaber, at udvikle medarbejdernes kompetencer og at føre tilsyn og følge op. Navnlig udgifterne på de specialiserede områder volder problemer – især børneanbringelser og ydelser til handicappede.

Allerede i dette grundlæggende organisatoriske byggearbejde viser der sig dilemmaer. Forsøget på at overholde budgettet på et område kan sende en regning videre til et andet. Hvis f.eks. kommunen anbringer færre børn og unge og i stedet for arbejder med dem i lokalområdet, så afføder dette et pres på ressourcerne i skoler og fritidstilbud. Et andet krydspres kan dukke op i relationen mellem hensynet til retssikkerhed og budgetoverholdelse: Skal udgifterne til anbringelser holdes inden for budgettet, kan det stille krav om nye måder at opfylde børnenes rettigheder på.

Den anden diskussion angår *effektivisering* af kommunens arbejdsprocesser og ydelser. Her skelnes der mellem to tilgange til effektivisering (Furesø Kommune

2010a). Den ene består i at målrette og strømline eksisterende processer, så den samme eller en forbedret ydelse kan leveres med færre ressourcer. Eksempler er en omfattende slankning af ledelsesstrukturen og en bedre udnyttelse af ressourcerne på tværs (f.eks. opbygning af fælles bygningsservice og en fælles nattevagtordning for hjemmepleje og plejehjem). Med den anden tilgang intensiveres den forebyggende og genoptrænende indsats, der skal hjælpe borgerne med at klare sig og deltage i samfundslivet. Til gengæld spares der midler på de afhjælpende og kompenserende indsatser. Et eksempel er at udvikle mere inkluderende læringsmiljøer i dagtilbud, skoler og fritidstilbud, som giver flere børn mulighed for at deltage i de almindelige pædagogiske tilbud frem for at blive udskilt til eksterne specialtilbud. Et andet eksempel er en målrettet genoptræning af ældre, hvilket til gengæld sparer midler til omsorg og service. Som sagt har kommunen ad denne vej opnået et betydeligt provenu, og intentionen er at fortsætte denne udvikling. Der er dog en gryende bevidsthed om, at effektiviseringerne vil blive mere krævende fremover. De lavthængende frugter – i form af trimninger af eksisterende strukturer og processer – er i vid udstrækning plukket. Derfor må de kommende års effektiviseringskrav mødes med en mere radikal nytænkning.

Også i effektiviseringsarbejdet møder vi dilemmaer. En vigtig faktor er f.eks. tidsperspektivet i effektiviseringerne. Et eksempel på dette er: På langt sigt er det effektivt at give ledige en god uddannelse, så de kan klare sig på arbejdsmarkedet. Dette vil imidlertid typisk medføre, at de i længere tid er på offentlig forsørgelse, hvilket kolliderer med de kortsigtede mål i kommunens beskæftigelsesplan. Både i arbejdet med børn og familier, ledige og ældre kan der være konflikter mellem hensynet til forebyggelse og langsigtede løsninger og hensynet til at leve op til præstationsmålene, der gælder her og nu.

Dette er afsættet for den tredje diskussion, som ligger i forlængelse af effektiviseringsdiskursen, nemlig diskussionen om *velfærdsinnovation*. Her åbnes der for at gentænke de grundlæggende modeller for vores arbejdsformer og ydelser. Det kan være at forny samspillet med borgeren i forhold til den enkelte ydelse, som når vi i stigende grad kvalificerer borgeren til at være deltager i sin egen tilværelse og i lokalsamfundets fælles liv – frem for blot at modtage service. Det kan også handle om at gentænke samspillet mellem kommunen og større grupper i lokalsamfundet – som når kommunen f.eks. udvikler en ny arbejdsdeling med frivillige foreninger, borgere i lokalområder eller lokale virksomheder. Og det kan endelig også bestå i at udvikle forvaltningens rolle som dialogskaber og facilitator. Disse diskussioner er i høj grad startet med afsæt i ønsket om at effektivisere den eksisterende opgavevaretagelse. Men fælles er, at de i mere radikal forstand sætter det offentliges grænser i spil og dermed har videreækkende konsekvenser. I juni 2011 påbegyndte byrådet arbejdet med en vision for kommunens udvikling, hvor disse temaer indgår (Furesø Kommune 2012).

Velfærdsinnovation åbner for dilemmaer og paradokser i mere radikal forstand. De består i, at vi kan anskue én og samme ydelse eller arbejdsproces ud fra grundlæggende forskellige modeller. Er vores forhold til en ældre borger f.eks. en rettighedsbestemt levering af på forhånd definerede serviceydelser? Eller er den en faciliterende og trænende funktion, som befordrer den ældres egen deltagelse? Er velfærd retten til en ydelse eller retten til deltagelse? Afhængigt af, hvordan vi svarer, vil billedet af forvaltningen og styringen skifte. I det ene yderpunkt er forvaltningen formidler af retsbestemte ydelser. I det andet yderpunkt er den facilitator for empowerment og medborgerskab. Og aktuelt er den begge dele på samme tid.

Overgangen mellem de tre diskussioner er kendetegnet af en stigende kompleksitet og refleksivitet. Budgettet og lovgivningen kan være overholdt eller ikke overholdt. Dette gør styringsopgaven relativt enkel: Vi skal opbygge betingelserne for overholdelse (procedurer, redskaber og kompetencer), og vi skal kontrollere overholdelse og reagere på afvigelser. Når det kommer til effektivitet, er grundlaget for styring mere komplekst. En forvaltning er ikke bare enten effektiv eller ineffektiv. Effektivitet kan stige og falde gradvist over tid. Og vurderingen af effektivitet afhænger af de mål og parametre, vi lægger til grund. Der er stor forskel på, om vi vurderer beskæftigelsesindsatsen ud fra, hvor godt vi uddanner de ledige, eller hvor hurtigt de bringes ud af offentlig forsørgelse. Styringsopgaven omfatter en (ofte konfliktladet) afklaring af mål og parametre såvel som en udvikling af vores ydelser, arbejdsformer og kompetencer, så vi bedst muligt lever op til målene. Når endelig velfærdsinnovation kommer på dagsordenen, er det også forvaltningens grænser og logik, der sættes i spil. Her handler det ikke kun om at målrette og strømline bestemte ydelser og arbejdsprocesser, men også om at gentænke det offentliges identitet, rolle og samarbejdsflader. I og med at en stigende kompleksitet indreflekteres i diskussionerne, åbner der sig også et større rum af handlemuligheder – fra at korrigere procedurer, over at målrette ydelser og arbejdsprocesser og til at gentænke det offentliges rolle. Tilsvarende udvikler den styringsmæssige tilgang sig fra at være overvejende kontrolorienteret til i stigende grad at være udviklingsorienteret.

I praksis har vi erfaret en afhængighed mellem de tre diskussioner – forstået på den måde, at svigt i retssikkerhed og budgetoverholdelse suspenderer eller beskadiger mulighederne for de andre diskussioner. Opstår der alvorlig usikkerhed om, hvorvidt der er økonomisk overblik eller korrekt forvaltning, opstår der mistillid – og herfra er der ringe muligheder for mere fremsynede diskussioner af udviklingsmuligheder…

1.3 Ledetråde for analysen

Så vidt narrativet fra 2011. Grundstrukturen er, at det søger at ordne den oplevede kom-pleksitet i styringsbetingelserne ved at skelne mellem tre kontekster (eller ”diskussioner”, som det hedder). Hver af disse kontekster er dannet ved særlige repræsentationer af den styringsmæssige kompleksitet:

- *Transparens, retssikkerhed og budgetoverholdelse* er en ”lov-og-orden”-diskurs. Situationen defineres ved, at der henvises til regler og forskrifter, som enten kan være overholdt eller ej. I ren form kunne der være tale om et konsistent hierarki af regler og forskrifter og en relativt fokuseret diskussion om, hvorvidt disse er overholdt. Dog viser der sig potentielle sprækker og inkonsistenser, da der også peges på, at efterlevelse af nogle regler kan vanskeliggøre efterlevelse af andre. Kompleksiteten er stærkt reduceret og ordnet, og dilemmaer udgør grænsefænomener, som synes vanskelige at tage stilling til inden for diskursens egne præmisser. At være rationel (forstået som at kunne begrunde beslutninger) indebærer at være i stand til at henvise til et nogenlunde sammenhængende sæt af regler og forskrifter, som danner betingelser for handlinger.

- *Effektivisering* er en mere empirisk analyserende diskurs, der søger sammenhænge mellem aktiviteter og effekter, årsager og virkninger, i de faglige produktions-processer. Om nogle aktiviteter er mere effektive end andre, kan ikke afgøres apriorisk, men er noget, der skal undersøges og godtgøres inden for kommunens effektiviseringsprogram. Der er udformet en strategi og en projektorganisation, der danner ramme for dette. Kompleksitet viser sig i et umådeligt rum af mulige kausale forbindelser, som det kan være svært at overskue. Dilemmaer opstår, når de indsatser, som fremmer en gruppe af mål, begrænser opfyldelsen af andre mål. Rationalitet

er at vælge de aktiviteter, som er mest effektive i henhold til de gennemførte beregninger.

- *Velfærdsinnovation* overskrider effektiviseringsperspektivet. Der antages ikke en given kæde af aktiviteter, som fører til bestemte ydelser og effekter. Selve rummet af mulige aktiviteter, ydelser og effekter er i spil, og dette rum kan rekonfigureres. Her er kompleksiteten endnu større. Der er ikke længere blot tale om en mangfoldighed af regler, mål og mulige kausale forbindelser. Selve identiteten af de medvirkende aktører, aktiviteter og enheder er i spil, og dermed multipliceres også de mulige net af forbindelser. Dette blotlægger et mere grundlæggende paradoks, nemlig at styringen må henvise til én eller anden helhed af aktører, handlinger og effekter, men at en sådan helhed altid kan defineres på mange måder fra forskellige lokale positioner. Rationalitet må indebære at kunne agere på en begrundet måde i denne åbenhed.

De tre diskussioner er bundet sammen af et overordnet narrativ. Plottet kunne hedde: ”Sådan fik vi styr på kommunen”. Fra en kaotisk fortid er der skridt for skridt etableret orden. I dette narrativ får den basale orden en slags primær status. Så snart denne trues, samler fokus sig herom – og det bliver svært at tale mere nuanceret om kausale forbindelser og mulige nye identiteter.

Denne undersøgelse handler om konstitueringen af den åbenhed for kompleksitet og dilemmaer, som er en forudsætning for begrundede handlinger (rationalitet). Fra mit eget narrativ kan jeg udlede en række ledetråde for analysens videre gang:

1. Forskellige tematiseringer af styringsvilkår har forskellige grader af åbenhed for kompleksitet, og det tillader dilemmaer at fremstå i forskellige

skikkelser. Dette begrunder et fokus på forskellige sproglige repræsentationer af kompleksitet.

2. Det muliggør også forskellige former for rationalitet, det vil sige måder, hvorpå handlinger kan begrundes.

3. Forskellige typer af åbenhed og rationalitet kan være inkluderet og organiseret i en samlet narrativ form.

Med disse ledetråde fortsætter jagten på mulighedsbetingelser for autentisk styringsdialog. Først må jeg imidlertid kaste et kritisk blik på mit eget forehavende og min metode: Hvad vil det sige at forske fra en deltagerposition? Hvilken epistemisk valør har den viden, som lægges frem i narrativet? Og hvordan kan den kvalificeres og begrundes i den videre undersøgelse?

Kapitel 2: Forskning som reflekteret deltagelse

2.1 Reflekteret praksis

I mine øjne foretager styringsforskeren sig grundlæggende det samme som de mennesker, der studeres: De fortolker, hvordan andre fortolker. At være engageret i en praksis er at medvirke i et fortolkende samspil, hvor vi udlægger hinandens handlinger - og også reflekterer mere teoretisk over, hvordan vi fortolker. Når vi udforsker en social praksis, er vi også deltagere – også når vi som gæster træder ind og bliver perifere deltagere i andres praksis. Deltagelse indebærer refleksion, og forskning indebærer deltagelse.

Spørgsmålet er nu, hvad der særligt kendetegner og kvalificerer en forskningsbaseret tilgang til en praksis – sammenlignet med den fortolkende tilgang, de udforskede aktører selv opretholder. I det følgende vil jeg analysere og drøfte forskellige idealtypiske iagttagelsespositioner i forhold til styringspraksis – fra den reflekterende praktiker til den engagerede forsker.

Denne undersøgelse er i første række en praktikers refleksion over styringspraksis. At deltage i styringspraksis indebærer refleksion. Styring er nemlig i sig selv en normativ udlægning af handlinger (Stacey 2007). I styringen aftaler vi mål, planer og budgetter. Vi effektuerer og koordinerer. Vi følger op og evaluerer. I denne praksis får vores handlinger mening ud fra, hvordan de indgår og bidrager i denne sammenhæng. Og det sker på baggrund af bredere institutionelle kontekster som f.eks. jura, økonomi, teknik etc. Her fortolker vi hinandens handlinger (f.eks. som lovmedholdelige, økonomisk ansvarlige, effektive etc.). Hvad mere er, så fortolker vi også, hvordan vi fortolker. Vi

forholder os f.eks. reflekterende til styringsgrundlaget – hvilke normer er gældende for f.eks. ansvar og effektivitet.

To træk ved denne fortolkende og reflekterende praksis skal fremhæves. Det ene er, at styringen konstituerer sig selv som felt. Det er kun i kraft af vores fortolkninger, at vores handlinger får mening og status som styringsmæssige handlinger. Og det er ved at indtræde i denne fortolkende praksis, at vi selv hævder os og bliver bekræftet som aktører i styringen. Handlingerne er ikke et givent materiale, som vi beskuer som på forhånd selv-identiske og færdige subjekter. Snarere er styringen en produktiv praksis, som simultant frembringer både handlinger og aktørpositioner. Det andet træk er, at styring foregår i et fællesskab. Vores forhold til styringens genstande er grundlæggende formidlet gennem vores forhold til hinanden. Når vi organiserer vores fortolkninger af handlinger ved hjælp af bestemte temaer (budgetter, planer etc.), så skaber vi en bestemt struktur i måden, vi er sammen på.

Dermed er vi langt fra en dualistisk erkendelses-figur, hvor vi forestiller os et subjekt, der står over for et objekt, og hvor vi bedømmer erkendelsen ud fra, hvor vidt den afspejler objektet. Denne erkendelses-figur indebærer det paradoks, at vi både kan se os som en del af objektet (som en del af et objektivt og selvregulerende styringssystem) og som et autonomt subjekt (beskuer, forsker, designer). Denne synsmåde leder til en myriade af dilemmaer, blandt andet hvordan vi har denne dobbelt-natur, og hvordan vi godtgør muligheden af en korrekt erkendelse af den forhåndenværende objektive realitet. Denne undersøgelse tager i stedet afsæt i, at vi er deltagere i en kollaborativ og skabende fortolkningsproces, hvor vi først bliver os selv som handlende og reflekterende aktører. Erkendelse er at blive sig denne proces bevidst. Det er her, at undersøgelsen henter inspiration fra Hegels filosofi. Erkendelse er, ifølge He-

gel, at overvinde verdens fremmedhed – at forstå, at verden kommer til syne i vores skabende og fortolkende omgang med hinanden, og det er vores andel og deltagelse i denne proces, der gør os til dem, vi er (Hegel 2005, Bukdahl 1996). Hos Mead (1934) får samme pointe en naturalistisk og pragmatisk iklædning i analysen af, hvordan sindet, selvet og samfundet konstituerer sig i én og samme proces. Idealet for erkendelse er således ikke at stemme overens med en ydre genstand, men at stemme overens med sig selv – at være hjemme i verden.

Langt hen ad vejen forfølger undersøgelsen en linje, som blev lagt af Schön (1991) i hans studie af den reflekterende praktiker. Schöns daværende afsæt minder om det, der her er beskrevet som erfaringen af krydspres. Han tager udgangspunkt i, at professionerne befinder sig i en krise, hvor de konfronteres med skærpede krydspres og dilemmaer:

"Practitioners are frequently embroiled in conflicts of values, goals, purposes, and interests. Teachers are faced with pressures for increased efficiency in the contexts of contracting budgets, demands that they rigorously "teach the basics", exhortations to encourage creativity, build citizenship, help students to examine their values. Workers in the field of social welfare are also torn between a professional code which advocate attention to persons and bureaucratic pressure for increased efficiency in processing cases. School superintendants, industrial managers, and public administrators are asked to respond to the conflicting demands of the many different groups which hold a stake in their enterprises." (Schön 1991: 17).

Problemet er, ifølge Schön, dog ikke så meget selve forekomsten af disse krydspres og dilemmaer, men snarere, at de professionelle savner træffende

måder at beskrive den viden og kompetence på, der gør sig gældende, når vi er i krydspressene på en skabende måde:

"Why, then, should leading professionals and educators find these phenomena so disturbing? Surely, they are not unaware of artful ways in which some practitioners deal competently with the indeterminacies and value conflicts of practice. It seems, rather, that they are disturbed because they have no satisfactory ways of describing and accounting for the artful competence which some practitioners reveal in what they do." (Schön 1991: 19).

Som praktikere mangler vi et tilstrækkeligt sprog til at beskrive de kompetencer og tilgange, som de bedste mobiliserer i mødet med krydspres. Ifølge Schön beror dette på, at professionsudviklingen er præget af teknokratiske ideologier, hvor professionens viden reduceres til instrumenter, der applicerer forskningsbaseret viden i standardiserede færdigheder, der tjener givne samfundsmæssige mål. Der fastsættes dikotomier mellem viden og handling, mål og midler, forskning og praksis. Mest tydeligt kommer det til udtryk, når vi siger, at vi "anvender" en teori "på en situation". Heri ligger en forestilling om, at vi fra en forskningssfære henter en teori, som vi derefter bruger "på" en konkret situation, hvilket vil sige, at vi genkender og benævner iagttagede fænomener med termer fra teorien. Den praksisbaserede viden anses således for rent instrumentel. Den angår løsningen af givne problemer, men ikke, hvordan vi i første omgang har defineret og rammesat problemerne. Inden for rammerne af denne instrumentelle beskrivelse af praksis kan vi, ifølge Schön, ikke reelt gøre rede for, hvordan praktikere møder komplekse problemer og krydspres. Der er med andre ord en modsigelse mellem praksis og dens ideologiske selvforståelse. Schöns projekt bliver at udvikle en mere adækvat beskrivelse af praksisbaseret viden som en viden i sin eget ret.

Den professionelle praksis indebærer altid en implicit dialog med situationen. Praktikeren engagerer sig i situationen med et reservoir af delvist tavs viden. Nogle elementer kan have karakter af eksplicitte teorier og metoder, mens andre kan danne en mere underforstået baggrund af erfaringer, tommelfingerregler og narrativer. Herudfra udkaster praktikeren bestemte bud på at tematisere situationen og dens problemstilling. Dette udkast udspringer ikke nødvendigvis fra bevidst analyse, men kan meget vel være forankret i en fornemmelse for, hvad der er det væsentlige. Udkastet vejleder både i, hvordan vi ser situationen, og hvordan vi griber den an i praksis. Det, vi gør, får imidlertid en række konsekvenser, hvoraf nogle er uintenderede. Det er, som om situationen "svarer igen". På baggrund af disse svar genfortolker vi situationen og griber den an på nye måder.

Når denne dialog pågår implicit og flydende, taler Schön om "refleksion-i-handling". Når dette implicitte kredsløb af udkast, svar og genfortolkning bryder sammen, fordi problemerne "gør knuder", træder vi tilbage til en mere distanceret og analyserende position, som vi kan kalde "refleksion-over-handling". Her er ikke længere en umiddelbar enhed af refleksion og handling. Derimod gøres handlingen til genstand for eksplicit refleksion. Vi overvejer, hvilke hypoteser og tilgange vi har forsøgt at anvende, og hvorfor de ikke fører til et tilfredsstillende resultat. Det er her, vi kan forsøge at "hente" teorier og forskningsbaseret viden, som vi kan bruge "på situationen". Narrativet fra Furesø 2011 er et eksempel på refleksion-over-handling. Her er kompleksiteten i situationen så høj, at jeg bliver nødt til at skelne mellem forskellige kontekster ("diskussioner") og reflektere over, hvorfor nogle typer af begrundelser dur i nogle situationer og ikke i andre. Der indføres teoretiske begreber om kompleksitet og dilemmaer for at klarlægge disse forskelle.

Det interessante ved Schöns analyse er vel at mærke, at den implicitte refleksion-i-handling er det primære kredsløb, hvor professionel viden bliver til, mens den eksplicitte refleksion-over-handling opstår, når det primære kredsløb undermineres af sine indre modsigelser. Den indstilling, hvor vi gør vores handlinger og verden til genstande, er forankret i en mere grundlæggende åbenhed for vores samspil og enhed med omgivelserne.

Schöns beskrivelse af den reflekterede praksis har ligheder med flere klassiske beskrivelser af, hvad der går for sig i forskningsprocesser. En hermeneutisk forskningspraksis indebærer på tilsvarende vis, at vi ud fra en mere eller mindre implicit for-forståelse udkaster en fortolkning af den tekst eller tekst-analog, som er i fokus. Dette udkast afstedkommer konsekvenser for, hvordan vi kan udlægge teksten – og dette testes op imod hermeneutiske kriterier (f.eks. konsistens, kohærens, godmodighed), og på denne måde fornyes vores helhedsforståelse. Gadamar (1986) beskriver dette kredsløb som leg eller spil (Spiel), hvor vi er i en dialog med et værk, som får sit eget liv og overskrider både vores egen og værkets subjektive horisont. Det handler altså ikke om, at vi subjektivt lever os ind i de intentioner, som drev ophavsmanden til at skabe værket. Nej, vi er i et skabende samspil med værket, hvor det er selve sagen, der er i spil (ikke os og ikke ophavsmanden).

Schön sammenligner selv refleksion-i-praksis med den videnskabelige aftestning af hypoteser. Den hypotetisk-deduktive metode har dybe ligheder med den hermeneutiske cirkel: Der udkastes hypoteser, som testes i konkrete tilfælde. Det samme gør praktikeren i sin dialogiske omgang med omgivelserne. Dog er der her væsentlige forskelle: I henhold til det hypotetisk-deduktive ideal (hos Karl Popper) er hypoteser opstillet eksplicit med eksplicitte

gendrivelsesbetingelser. Praktikerens hypoteser er undertiden implicitte og kan nærmest udledes af hans handlinger. Den popperianske videnskabsmand søger aktivt at falsificere sin hypotese, men praktikeren gør, ifølge Schön, aktivt alt for at bekræfte sin hypotese. Videnskabsmanden manipulerer forsøgs-konteksten for at kunne isolere virkningerne af den variabel, som er i fokus i den opstillede hypotese. Praktikeren er ikke på samme måde optaget af at neutralisere konteksten, men manipulerer den med henblik på at opnå et ønsket resultat. Om vi har opnået en tilfredsstillende fortolkning af situationen, beror på kriterier såsom: Kan vi løse det problem, vi har opstillet? Synes vi om konsekvenserne? Er fortolkningen kohærent og i tråd med mine værdier og teorier? Hvor fører fortolkningen videre hen? Hvor den videnskabelige hypotese-aftestning, ifølge Popper, aldrig slutter, så vil vi som praktikere stille os tilfredse med resultater, som tilfredsstiller de her nævnte spørgsmål.

Afsættet for min undersøgelse er, hvordan jeg som praktiker kan "køre fast" i den refleksive styringspraksis. Krydspres og dilemmaer kan beskrives i meget sprog, som indsnævrer rummet af mulige fortolkninger til en meget simpel klemme: enten opfylder du det ene legitime mål og tilsidesætter et andet legitimt mål, eller også opfylder du det andet og lader det første i stikken. *Damned if you do, damned if you don't*. Der synes imidlertid også at være sprog, som tillader kompleksiteten at komme til syne på andre måder. Med dette afsæt forsøger jeg med denne undersøgelse at invitere til en refleksion-over-handlinger, der kan udvikle en mere rammende og adækvat (her: autentisk) beskrivelse af praksis. Heri mobiliserer jeg et teoriudviklende meta-sprog, som skal muliggøre en af-tingsliggørelse af krydspres og dilemmaer og en indsigt i, hvordan disse løbende konstitueres i vores måder at tale og arbejde sammen på. Det epistemologiske ideal er overvindelse af fremmedgørelse. Og det minder en del

om de kriterier, som Schön opstiller: Genvinder vi en situation, der tilbyder kohærens og tilfredsstillende handlemuligheder?

I udformningen af denne afhandling indtræder jeg imidlertid også i en anden position: Jeg er ikke længere kommunaldirektør, men ph.d.-studerende. Undersøgelsen går dog længere end til blot at reflektere over praksis. Den forsøger også at forpligte sig på at være en egentlig udforskning af styringspraksis, som lever op til begrundede faglige idealer i styrings-forskningen. Spørgsmålet er nu, hvad der kvalificerer noget som forskning i forhold til en reflekteret praksis.

2.2 Etnografens vej – ”udefra og ind”

Givet, at det vejledende epistemologiske ideal er at overvinde fremmedgørelse, bliver det centrale spørgsmål, om forskningens sigte er at opnå en fortrolighed med praksisfeltets egen selvforståelse, eller om forskningen netop bidrager ved at anlægge et fremmedartet og uforstående blik på praksis. En praktiker, der begynder at udforske sit eget praksisfelt, finder sig hurtigt i et spændingsfelt mellem sin egen position som hjemmefødning og ambitionen om at ville anlægge et radikalt udforskende perspektiv. Vil praktikeren overhovedet kunne mønstre en tilpas dosis ”fremmedhed” til at kunne frembringe relevant og gyldig forskning? Eller beror dette dilemma på en naiv brug af territoriale og spatielle metaforer – ”at se feltet indefra eller udefra”?

Én mulighed er at se sig som en etnograf, der besøger et fremmed territorie for at gøre det ukendte begribeligt. En klassisk hermeneutisk position (Dilthey) ville være at forsøge at overtage de ”indfødtes” perspektiv – ud fra en antagelse af vores fællesmenneskelige karakter og empati. Denne position er i eftertiden

blev stærkt problematiseret (Gadamar 1986), men på trods af det ses en høj grad af nærhed og fortrolighed som forudsætning for en forstående indsigt. Hos både Weber (1972) og Schütz (1960) er *Sinnadäquanz* et gyldighedskrav for sociologisk indsigt – hvilket i praksis betyder, at de studerede aktører som minimum skal kunne genkende sig i forskerens beskrivelse af deres udsagn og handlinger. Senere, hos Geertz (1988), retter kravet sig mod den litterære kvalitet af den etnografiske tekst: Vi skal kunne fornemme, at etnografen har "været der". Og dette "at have været der" knytter sig her til en måde at skrive på. På den måde forskyder kravet om meningsfuldhed sig fra at angå en intersubjektiv relation mellem forskeren og de udforskede til at omhandle forfatterens forhold til sin egen tekst.

I en nutidig metodevejledning slår Czarniawska (2007) fast, at den studerede aktør ikke har en privilegeret tilgang til at fortolke sine egne handlinger, men at etnografen ikke desto mindre er forpligtet til at tage højde for denne fortolkning, fordi han (med et citat fra Rorty) "er et menneske som os selv" (Czarniawska 2007: 9). Også her søger vi at komme tæt på aktøren. Deltagerobservation indebærer, at forskeren antager rollen som medlem af den pågældende organisation – eller alternativt, at en ansat fra organisationen antager rollen som forsker. Inden for organisationsforskningen er der fremtrædende eksempler på ledere, der har påtaget sig en udforskende rolle (f.eks. Melville Dalton i *Men Who Manage* fra 1959). *"These examples indicate that such studies – no doubt superior to all other types – are possible to conduct only with exceptional luck in obtaining access, or because the work place does not require specific qualifications."* Det er almindeligvis svært at få adgang til især topchefers motiver og overvejelser i et deltagerperspektiv, men engang imellem kan det lykkes (Czarniawska 2007: 13-14).

Nærhed og identifikation med feltets aktører er dog ikke nok. Czarniawska finder, at etnografen må opbyde en attitude af en vis fremmedhed (”outsideness”) i forhold til det studerede praksisfelt. Hun tager skarpt afstand fra romanticeringen af empati. Det handler ikke om at genkende os i de udforskede (”de er ligesom os”), men om at anerkende forskellene (”vi er forskellige fra dem”). Etnografen skal altså gå tæt på aktørerne, men med en bevidst fremmedgjort indstilling (Czarniawska 2007: 20-21).

Denne dobbelthed viser sig tydeligt i beskrivelsen af de oberservationsmetoder, som ikke indebærer en deltagerrolle (non-participant observation), herunder især ”skygning” (shadowing). Her følger etnografen en udvalgt aktør over en længere periode, og iagttagelserne noteres minutiøst. På den ene side må skyggen opnå adgang til at følge aktøren. Det er nødvendigt til en vis grad at opnå aktørens tillid, være behagelig at være sammen med, forstående og spejle aktøren i forskellige henseender (f.eks. med hensyn til beklædning). Etnografi indebærer her iscenesættelse og teater. Når nogle kan finde dette manipulerende, skyldes det, ifølge Czarniawska, at de overser, at det sociale liv slet og ret er et teater, og at vi ikke kan modstille en iscenesat fremtræden med en ”autentisk” fremtræden (Czarniawska 2007: 40-41). ”Going native” er således en dramatisk form, som skyggen kan mobilisere som del af sit studie. På den anden side er og bliver rollen som skygge kunstig og fremmedgjort. Czarniawska skildrer den kejtethed og det ubehag, som er forbundet hermed. Disse følelser er imidlertid ressourcer for studiet. Det er igennem disse følelser, at det er muligt for skyggen at iagttage aktørens praksis med andre øjne (Czarniawska 2007: 42-45). De konkrete studier, som Czarniawska refererer, er derfor rige på introspektive beskrivelser af skyggens egne følelser og overvejelser. Skyggen synes faktisk mere i centrum end aktøren.

Skygningen kan kun lykkes, så længe etnografen kan blive ved at møde aktørens handlinger med en vis uforståenhed og undren. Skyggen må med andre ord kultivere og vedligeholde sin fremmedhed. Den dag, skyggen kan ”forstå det hele”, er det på tide at vende hjem.

I modsætning til skygning giver deltagerobservation rigere muligheder for ”going native”. Men det centrale er, at forskeren kun kan bidrage med et særligt perspektiv, så længe praksis mødes med en passende fremmedhed – *”...the psychological discormfort of enstrangement seems to be a necessary price of learning”* (Czarniawska 2007: 56).

Men hvad er så gevinsten? Svaret er: forståelse af forskellighed. Ved at kaste et fremmed blik på praksis kan vi fremhæve og eksplicitere træk og mønstre, som ikke ville være fremtrædende i aktørens selvudlægning. Og vi kan forstå og anerkende forskellene mellem aktørens og vores egne perspektiver. I den forstand etablerer forskeren og aktøren en
dialogisk relation (Czarniawska 2007: 39). Der argumenteres ikke for, at forskerens perspektiv er mere kvalificeret eller rigtigt end aktørens, men slet og ret at de er forskellige.

2.3 Diskurs- og systemanalytikerens vej – ”indefra og ud”

I diskurs- og systemteoretiske analysestrategier finder vi en mere radikal betoning af værdien af fremmedhed.

For Andersen (1999) er forskningen kendetegnet ved at ”træde et skridt tilbage” i forhold til den praksis, som den studerer. Samfundet er, ifølge Andersen, kendetegnet af en omfattende diskursiv kamp, hvor der kæmpes om at

definere sociale entiteter – lige fra ”den suveræne stat” til ”den kompetente medarbejder”. Her blander en mangfoldighed af aktører sig – det være sig statslige institutioner, interesseorganisationer, konsulenthuse og forskere. Det er langt fra altid tydeligt, hvorfra der tales og med hvilket fagligt grundlag. Her kan forskeren bedst bidrage ved at stille sig lidt tilbage og anlægge en refleksiv distance. Heri ligger ikke at tage de omtalte genstande for selvfølgelige og ikke at tage de stridende diskursive udsagn for pålydende. Snarere skal forskeren iagttage, hvordan vi taler om disse genstande, og hvordan netop genstandene kommer til syne gennem vores måde at tale om dem på. Andersen vælger at kalde dette at ”de-ontologisere” genstandene, hvormed han mener, at vi afklæder dem deres selvfølgelighed og substantialitet. I stedet bliver vores projekt epistemologisk, forstået sådan, at det er vores måde at iagttage på, der kommer til at stå i centrum for vores studie. Det er dog ikke kun genstanden, som Andersen de-ontologiserer. Også idéen om et autonomt subjekt, der er kilde til iagttagelserne, opløses. Subjektpositionen er i lige så høj grad som genstanden en effekt af iagttagelsen.

For at overvinde disse ”ontologiseringer” anlægger Andersen derfor et temmelig nøgent perspektiv: I centrum står slet og ret det, at en iagttagelse finder sted. At iagttage indebærer altid at sætte en forskel. En forskel, som differentierer det iagttagede fra noget andet. At sætte en forskel er altid en kontingent akt, som kunne have været anderledes. Når vi taler om den suveræne stat eller den kompetente medarbejder, så definerer vi disse genstande i deres forskel til noget andet, som udgør iagttagelsens skyggeside. Forskerens domæne er andenordens iagttagelser, altså iagttagelser af, hvordan der iagttages. Fokus er her selve distinktionen og måden, hvorpå den kommer i stand. At godtgøre et studies videnskabelighed består således ikke i at gøre rede for en metode, der sikrer en objektiv repræsentation af den givne genstand. Det handler mere om at

anvende en åben og søgende analysestrategi, som kan sætte begreb på, hvordan distinktioner dannes og lader genstandene komme til syne.

Når vi således anlægger et anden-ordens perspektiv, befolkes synsfeltet af entiteter, som langt fra synes selvfølgelige fra et deltagerperspektiv. I stedet for at fokusere på stater og medarbejdere, ser vi på måder, hvorpå distinktioner dannes og transformeres. Vi studerer former og formende processer snarere end det ”umiddelbare indhold” - endsige ”essenser”. For det andet er det tydeligt, at Andersens analysestrategier ikke indbefatter direkte omgang – endsige dialog med individer. De foretrukne kilder er tekster og tekst-analoger, som er eksemplariske for de diskurser eller systembårne kommunikationer, der studeres.

Andersens tilgang har stort slægtskab med den her opstillede ambition om at af-tingsliggøre krydspres - det vil sige: forstå, hvordan krydspres opstår gennem vores måde at tale sammen på (skønt jeg ikke kan tilslutte mig Andersens brug af ”ontologi” som synonym for en tingsmetafysik). Andersen når dette ved at anlægge refleksiv afstand og forskyde forskydningen til en højere orden af iagttagelsespositioner. Der er imidlertid flere vanskeligheder forbundet med dette.

Hvis vi forsøgsvist accepterer skellet mellem praktikere, som anvender distinktioner, og forskere, som iagttager disse distinktioner, så er konsekvensen i første omgang: de taler ikke om det samme. Praktikeren er opslugt i en kamp om at definere statsformen eller klare sig ud af et krydspres. Forskeren står på afstand og beskriver de diskursive greb, praktikeren tyr til. Det eneste budskab, forskeren kan bidrage med, er: ”Er du klar over, hvor mange måder disse emner kan beskrives på? Og alle er de kontingente.” Heri kan ligge en frigørende po-

inte, hvis praksis er låst i bestemte sprogspil. Men det kan aldrig blive til en dialog mellem praktikeren og forskeren om sagen selv.

Selve sagen bliver en kantiansk ”tingen-i-sig-selv” og fortaber sig i iagttagelsen af de mange måder, den kan iagttages på. I princippet kan forskeren forskyde sin iagttagelsesposition til stadig højere ordener i en uendelig regres – uden nogen sinde at sige noget om sagen.

Men denne konsekvens er jo betinget af, at vi overhovedet godtager opdelingen mellem distinktions-forbrugende praktikere og distinktions-analyserende forskere. I praksis reflekteres der på livet løs. Og Andersens egen bog står hyppigt på pensum-listerne, når den offentlige sektors ledere og konsulenter tager på diplom- og masteruddannelser (Ratner 2011). Der bliver analyseret distinktioner og diskurser fra anden-ordens perspektiver i børnehaver, udviklingsafdelinger og ledernetværk. Måske er praksis ved at blive videnskabeliggjort? Måske har refleksionen forskellig karakter og indhold i de forskellige kontekster.

Jeg vil ikke betvivle, at refleksivitet er et afgørende kendetegn ved forskning. Pointen er alene, at det ikke i sig selv er et eksklusivt kendetegn, som adskiller forskning fra praksis.

2.4 Hermeneutisk dialog

Hos både Czarniawska og Andersen pointeres betydningen af, at forskeren har en vis fremmedgjort tilgang til den studerede praksis. Praksis gøres til en genstand, som studeres. Når Czarniawska skygger embedsmænd i Warszawas bystyre, er det ikke for at engagere sig i den sag, de arbejder med, men for at iagttage mønstre, som de ikke nødvendigvis selv ser. Viser hun interesse for selve

sagen, er det et dramatisk kneb for at opbygge sympati, tillid og dermed den ønskede adgang til personerne (Czarniawska 2007: 47-49). Når Andersen studerer tekster, er det for at knække koden i den måde, hvorpå distinktioner dannes og er konstituerende for bestemte systemer og diskurser. Det, der opnås gennem denne distance, er hos begge forskere en indsigt i de mange og kontingente muligheder for at iagttage og forstå sociale praksisser.

I forhold til den nærværende undersøgelse af krydspres og dilemmaer i offentlig styring vil begge tilgange give mulighed for at vise, at tilsyneladende fastlåste krydspres beror på fortolkninger, som kunne være anderledes. Men derudover ville forskningen tilsyneladende ikke kunne engagere sig i en dialog med aktørerne om disse krydspres og vejene igennem dem.

I forhold hertil danner hermeneutisk dialog i mine øjne et alternativ. For Gadamar (1986) er en hermeneutisk praksis kendetegnet ved at gå til selve sagen. Når vi udlægger en tekst eller fortolker et kunstværk, handler det ikke om at gøre teksten eller kunstværket til en genstand, som vi skal beskrive eller forklare. Vi skal ikke trænge bag om dem – for at finde ophavsmandens oprindelige intension, de bagved virkende årsager eller deres konstitutive regler. Fortolkning er snarere at gå i dialog med værket om den sag, der lægges frem. Det er her, at fortolkningen får karakter af et spil eller en leg (dialog), som får sit eget liv, der rækker videre end de perspektiver, som ophavsmanden eller fortolkeren oprindeligt kunne have haft. Gennem dette spil dannes, med Gadamers ord, en sammensmeltning af horisonter – et nyt tredje perspektiv, som ikke var der på forhånd, og som giver nye indsigter – ikke i baggrund og årsager – men i selve sagen.

Når jeg her engagerer mig i en udredning af krydspres og dilemmaer, og hvordan disse dannes, er det ikke, fordi krydspres udgør interessante sociale fænomener, som jeg blot ønsker at beskrive eller forklare. Det er, fordi jeg er engageret i at finde veje gennem disse krydspres. Mit afsæt er en iagttagelse af, at vores styringsudfordringer let bliver fortolket som fastlåste krydspres, og at styringen hurtigt bliver et spil om at fordele ansvar for løsningen af disse. Mit ærinde er at af-tingsliggøre disse krydspres ved at vise, hvordan de netop skabes og vedligeholdes gennem de måder, vi kommunikerer på. Undersøgelsen fokuserer altså på et fremmedgørelses-problem, som den søger at overvinde gennem analyse af styring som kommunikativ praksis. Det er her ikke nok blot at vise, hvor forskellig praksis kan være. Målet er at kvalificere praksis. Ved at forstå, hvordan styringsproblemer konstituerer sig, bliver vi i stand til at forholde os åbne for kompleksitet på en mere radikal og autentisk måde.

Jeg er således som udgangspunkt engageret i sagen på lige fod med tekster og aktører, som indgår i undersøgelsen. Styring er en kollaborativ og normativ udlægning af handlinger, og min undersøgelse er et forsøg på at kvalificere vores deltagelse i denne udlægning.

For at opnå dette anlægger jeg imidlertid (lige som Czarniawska og Andersen) mere fremmedgjorte og genstandsgørende perspektiver på disse krydspres – nemlig ser dem som fænomener, der skabes og vedligeholdes gennem kommunikation. Herunder beskriver jeg dem med brug af forskellige teoretiske begreber om emergerende mønstre i samtaler og sprogspil, der danner institutionaliserede governance-strukturer. Praksis analyseres altså her i temmelig abstrakte termer. Men introduktionen af disse termer har det klare sigte at bane vej for en fornyelse af styringens samtaler.

Gangen i undersøgelsen kan beskrives som bevægelser i en hermeneutisk cirkel:

Den starter med en engageret for-forståelse – af de krydspres og dilemmaer, som præger den aktuelle styringspraksis. Heri fremstår det overordnede problem, at en fremmedgjort måde at tale om disse krydspres på hæmmer muligheder for en rationel styringsdialog. I næste kapitel kvalificerer jeg denne forforståelse gennem en diskussion af aktuelle bidrag og strømninger inden for styringsforskningen.

Ud fra denne for-forståelse fokuserer undersøgelsen på bestemte enkelt-fænomener, nemlig hvordan vi formulerer og fordeler ansvar for dilemmaer og de mod-reaktioner, som dette afføder (kapitel 5 og 6).

Undersøgelsen af disse fænomener fører til en ny analyse af, hvad styring og rationalitet er, og hvordan nye muligheder vindes ved at gentænke disse begreber på et anerkendelsesteoretisk grundlag (kapitel 7-9).

Med denne reviderede helhedsforståelse vender jeg tilbage til en nærmere undersøgelse af muligheder for at forny og udvide vores styringsdialog – herunder ved at berige styringens sprog, eksemplificeret ved forskellige processer i Furesø Kommune (kapitel 10).

Denne hermeneutiske vekslen mellem helhed og del, overordnet teori og konkrete observationer, følger en grundlæggende dialektisk logik. Der startes med en umiddelbar for-forståelse – på godt og ondt præget af min indlevelse i den aktuelle praksis. Denne indeholder en række problemer og modsigelser, som fører til en mere genstandsgørende undersøgelse af træk ved denne praksis,

som nødvendiggør et mere radikalt skift i den teoretiske forståelse, som atter muliggør et fornyet blik på de praktiske muligheder. Hvert skridt udgør momenter i en dialog om mulighederne for autenticitet i styring.

Dialogens mål minder meget om Schöns beskrivelse af reflekteret praksis: Den er vellykket, hvis den resulterer i en brugbar og kohærent beskrivelse af situationen, som giver handlemuligheder.

2.5 Videnstransformationer

Undersøgelsens proces foregår i et vekselspil mellem implicit og eksplicit viden.

Hver gang vi tematiserer noget eksplicit, sker det på baggrund af tavs viden (Polanyi 2009). Når en blind mand afsøger kantstenen med sin stok, mærker han egentlig stokkens tryk på hans håndflade, men det er kantstenen, han oplever. Den direkte tematisering (kantstenen) er formidlet gennem en række implicitte indtryk, som ikke selv tematiseres. Vi oplever verden gennem kroppen, og det er gennem tematiseringen af omverdenen, at vi mærker vores krop. I det øjeblik den blinde mand refleksivt forsøger at registrere stokkens enkelte tryk mod håndfladen, mister han opfattelsen af kantstenen og dermed sin kompetence til at finde vej. Enhver opmærksomhed omfatter to elementer: en tematisering af noget og en implicit, ikke-tematiserende forståelse af noget andet, hvorigennem den tematiserede genstand fortolkes.

Ifølge Polanyi konstituerer en entitet sig som en enhed af disse to elementer. Myriaderne af ikke-tematiserede indtryk danner en baggrund af partikulære egenskaber, som muliggør, at entiteten kan træde frem som et meningsfuldt

fænomen. Heri består entitetens ontologiske status. Denne ontologi er i slægtskab med Hegels analyse af fænomenernes konstitution i et dialektisk samspil mellem subjekt og objekt (Hegel 2005): Vi kan ikke stille os iagttagende over for verden som en samling af ting. Vi møder umiddelbart verden som sværme af sanseindtryk, som aldrig vil kunne danne meningsfulde fænomener, hvis de ikke udlægges under almene begreber. Vores horisont af begreber muliggør imidlertid langt flere og forskelligartede udlægninger, end vi kan realisere. Genstanden viser sig altså i et felt af mange mulige bestemmelser, og for at den kan vise sig, indebærer det en selektion. En genstand er altså en totalitet af bestemmelser og relationer til andre ting.

Hvor Polanyi betoner videns personlige karakter, er Hegel og Mead stærkere optaget af dens sociale konstitution: Hos begge er vores forhold til genstande i omverdenen grundlæggende formidlet gennem vores forhold til hinanden. Hos Mead er genstanden defineret af det sociale repertoire af mulig respons, der er til dens stimuli (Mead 1934). Hos Hegel er et fænomens konstitution knyttet til vores indbyrdes anerkendelsesrelationer. En tematisering indebærer som nævnt en selektion, og hvordan der selekteres, er omdrejningspunktet for en anerkendelseskamp, hvor vi selv konstituerer os som aktører. Ifølge Hegels analyse kan dette kun lade sig gøre, hvis vi aktører anerkender hinanden og forpligter os over for en institutionaliseret almen horisont af begreber og normer (Hegel 2005 – jeg behandler dette mere udførligt i kapitel 7).

For denne undersøgelse har dette perspektiv en række implikationer:

For det første står vi som deltagere altid allerede i et forstående forhold til genstandsfeltet – krydspres og dilemmaer i offentlig styring. Polanyi påpeger ganske interessant, at vi aldrig ville kunne udpege et forskningsproblem af inte-

resse, hvis vi ikke allerede havde en tavs viden om det (Polanyi 2009: 21-23). Den tavse viden udgør, i hermeneutisk forstand, den for-forståelse, som vi aldrig kan opnå en total refleksiv indsigt i. Gadamer (1986) lægger vægt på, at fordomme ikke blot skal ses som begrænsninger af vores erkendelses-muligheder, men snarere som erkendelsens mulighedsbetingelser.

Når vi ekspliciterer en hidtil tavs viden, indebærer det for det andet et skift eller en transformation af vores viden. Det, der typisk fører til en eksplicitering, er, at de underforståede betingelser for at handle og forstå bliver problematiske. Som styringsaktører kan vi have levet i en umiddelbar fortrolighed med vores styringsvilkår. Men idet modsigelsesforholdet mellem forskellige styringskrav forstærkes, slår den umiddelbare meningsfylde revner og påkalder sig opmærksomhed. For mange repræsenterer krydspres en slags rationalitetssammenbrud, hvor vilkårene for at handle meningsfuldt bryder sammen. Uanset hvad man gør, kommer man i konflikt med legitime institutionelle krav.

For det tredje indebærer eksplicitering, at vi træder ud af det umiddelbare fortrolige og handlende forhold til genstandsfeltet. Som når den blinde retter al opmærksomhed mod stokkens trykken i håndfladen, kan vi risikere at miste orienteringen og falde over den nærmeste kantsten. Faren for at udvikle et uafhjælpeligt fremmedgjort forhold til styringen eller for at diskvalificere sig som aktør ("blive mærkelig") er overhængende. Ganske vist: i al styring foregår refleksion. Men i jo højere grad refleksionen tematiserer grundlæggende paradokser i styringsfænomenernes konstitution, desto mere kan den skabe usikkerhed om grundlaget for at handle. At afdække styringsfænomener indebærer en kamp om anerkendelse – det vil sige: afdækningen promoverer bestemte aktørpositioner og handlemuligheder, som imidlertid først kan realiseres gennem anerkendelse fra andre.

Det betyder for det fjerde, at sigtet som nævnt må være at genetablere en ny og beriget fortrolighed og handlekompetence. Ånden skal i dialektisk forstand finde hjem igen. Schön opstillede en række kriterier for en vellykket refleksion: at vi formulerer problemet på en måde, der tillader nye og attraktive handlemuligheder. Det handler ikke om at kunne vende hjem med kuriøse og fortykkede etnografiske anekdoter eller blot at have afdækket systembærende koder i kommunikationen. Studiets kriterium er at åbne for nye muligheder i de styringsmæssige situationer, som indebærer en dialog, hvor kompleksitet og dilemmaer bedre kan deles.

2.6 Kilder og stilladser

Undersøgelsens afsæt er erfaringen af kompleksitet og dilemmaer, som den kommer til udtryk i narrativet Furesø 2011. Denne erfaring vil jeg undervejs i analysen forsøge at kvalificere ved at henvise til forskellige skriftlige kilder:

- *Styringsdokumenter fra Furesø Kommune* (kapitel 1, 10, 11 og 12), som viser, hvordan forskellige tematiseringer af kompleksitet og dilemmaer eksisterer side om side.
- *Dokumenter fra økonomiforhandlingerne mellem stat og kommuner i 2010* (kapitel 5), som viser, hvordan ansvaret for kompleksitet og dilemmaer placeres og forskydes mellem forskellige styringsniveauer.
- *Indlæg fra faglige organisationer* (kapitel 6), som kritiserer styringsudviklingen og foreslår alternativer.
- *Evalueringer af implementeringen af udvalgte styringsinitiativer* (kapitel 6), som viser en mangelfuld implementering på de områder, hvor ovenstående kritik udøves.

- *Konceptbeskrivelser og vejledninger fra Finansministeriet og konsulenthuse* (kapitel 11), som illustrerer udviklingen af sprog, hvori kompleksitet kan repræsenteres.

Det er imidlertid ikke en analyse, som skal forsøge at godtgøre eksistensen af bestemte diskurser eller institutionelle regimer. Undersøgelsen forfølger erfaringen af kompleksitet og dilemmaer indefra – fra deltagerpositionen. Kilderne mobiliseres for at kvalificere og udvide denne erfaring, og de blev brugt af kommunaldirektøren i Furesø for at strukturere forståelsen af mulighederne for styringsdialog (godtgjort i disse artikler, Majgaard 2011a-2011e).

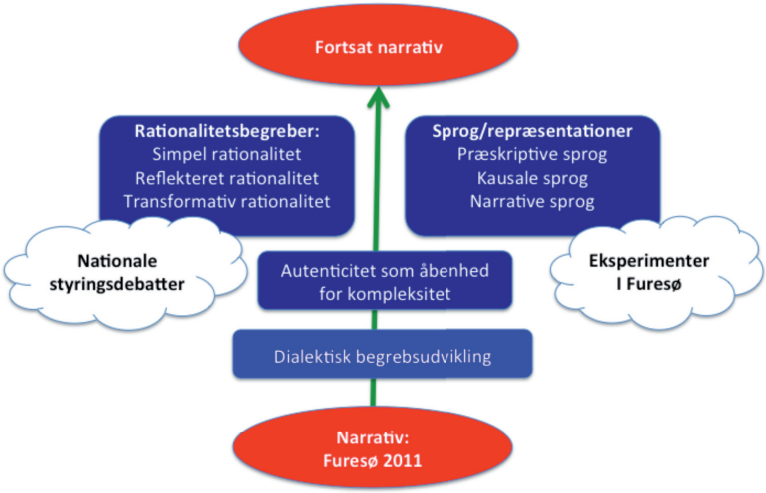
Erfaringen af krydspres bliver først og fremmest brugt som afsæt for en dialektisk udvikling af begreber. Med brug af ledetrådene fra narrativet fra 2011 udvikles begreberne i to retninger:

- Dels en konstruktion af *rationalitetsbegreber* (kapitel 4-9). Det afgørende ærinde bliver at rekonstruere styringen som rationelt forehavende på baggrund af erfaringen af krydspres.
- Dels en udledning af *sprog*, som frembyder mulige og nuancerede repræsentationer af kompleksitet og dilemmaer (kapitel 11-13).

Tilsammen peger disse analyser på mulighedsbetingelser for det, jeg kalder en autentisk styringsdialog.

Styringssituationen i Furesø Kommune er altså ikke analysens primære genstand, men et afsæt og et stillads for udvikling af begreber. I Furesø Kommune fører det til, at jeg følger to sprogudviklende eksperimenter, som belyses via semistrukturerede interview med deltagerne: nemlig udformningen af forandringsteo-

rier i Ungeenheden (kapitel 12) og brugen af narrative metoder i udviklingen af inkluderende læringsmiljøer (kapitel 13). Disse studier har primært til formål at illustrere kvaliteterne ved de anvendte måder at repræsentere kompleksitet.



Figur 1: Undersøgelsens struktur

Dynamikken i analysen er, at hvert forsøg på at tematisere kompleksitet og dilemmaer med henblik på at muliggøre styring forfølges, indtil grænserne for gyldighed viser sig og inkonsistenser optræder. Disse inkonsistenser søges overskredet ved at bevæge sig til en mere udvidet eller nuanceret tematisering.

2.6 Ledelse som eksperimentel social-ontologi

Den hermeneutiske dialog, som jeg har beskrevet ovenfor, kan også ses som en art løbende aktionsforskning.

I sin traditionelle udformning består aktions-forskning i at planlægge og gennemføre interventioner i praksis med henblik på at opnå en bedre forståelse af praksis og dens iboende regulariteter og at øge effekten af sociale programmer (Lewin 1946). I den variant, jeg omtaler, bedrives aktionsforskning ikke som social engineering, men som en *eksperimentel social-ontologi*. Med "social-ontologi" mener jeg, at vi ikke bare interesserer os for effektiviteten af givne indsatser og programmer, men for selve den måde, genstande og problemer konstituerer sig på i det sociale felt. Vi er altså ikke blot optaget af at afdække regulariteter i forholdet mellem givne entiteter, men derimod at afdække grundlaget for overhovedet at kunne tematisere disse entiteter, deres modsætningsfulde konstitution og den måde, hvorpå de overhovedet kan indgå i kausale relationer og regulariteter. Med "eksperimentel" mener jeg, at vi intervenerer i praksis, udfordrer den og introducerer nye perspektiver og derigennem uddyber vores indsigt i fænomenernes måde at danne sig på.

I den forstand kan den reflekterende leder udøve sin praksis som en art aktionsforskning – eller eksperimentel social-ontologi. Ledelse er at udfordre og kvalificere praksis ved at introducere perspektiver, som ellers ikke ville være tilgængelige. I dette studie består disse interventioner af flere elementer:

Der introduceres begreber til at beskrive og drøfte styringsdilemmaer, ikke blot som givne krydspres, men som noget, vi selv er med til at forme i den måde, vi kommunikerer på.

Der præsenteres en kritisk diagnose af den nuværende styringskommunikation, og der indledes en dialog med tre faglige organisationer om deres oplevelse af styringen.

Der fremlægges bud på et anerkendelsesteoretisk grundlag for at gentænke styring og rationalitet.

Der introduceres en række eksperimenter, som udvider og nuancerer styringens sprog for at muliggøre en mere autentisk styringsdialog.

Disse interventioner er introduceret via fire artikler, som er udkommet i tidsrummet juni-december 2011 (Majgaard 2011a, 2011b, 2011c og 2011e). Artiklerne, deres analyser og anbefalinger er introduceret via konferencer, kursusoplæg samt i en målrettet dialog med statslige aktører, kommuner og faglige organisationer. I 2013 blev disse analyser og oplæg samlet i en lærebog for ledere på diplom- og masteruddannelser (Majgaard 2013).

Som nævnt betragter jeg testen af undersøgelsen som en afprøvning af, hvor vidt:

- Der er genkendelse af diagnosen (Sinnadäquanz).
- Og der introduceres nye handlemuligheder, der muliggør en kvalificering af styringsdialogen.

I den afsluttende perspektivering af denne undersøgelse (kapitel 16) vil jeg behandle den videre proces, herunder hvordan de sproglige muligheder, som analysen udpeger, indgår i arbejdet med forskellige reforminitiativer og analyser inden for styringen

Kapitel 3: Teoretiske strategier

3.1. Simple, reflekterede og transformative strategier

Denne undersøgelse er en jagt på autenticitet. Det vil sige: Den er en udredning af, hvad det vil sige at være autentisk i mødet med styringens aktuelle udfordringer. Den begrunder endvidere, at en sådan autenticitet er forudsætning for at kunne være rationel i dilemmaprægede situationer. Og endelig vil den udpege institutionelle betingelser, som vil kunne fremme autenticitet og rationalitet.

Som udgangspunkt opfatter jeg autenticitet som en kvalitet ved styringsdialog – nemlig som en bestemt åbenhed for at dele den kompleksitet og de dilemmaer, som viser sig som en del af styringens udfordringer. Én af ledetrådene fra det indledende narrativ var netop, at forskellige tilgange kan være kendetegnet ved mindre eller større åbenhed for kompleksiteten i styringsvilkår.

For at kunne komme videre i undersøgelsen er vi nødt til at lægge en teoretisk strategi. Med en teoretisk strategi mener jeg et sæt af begreber og analytiske anvisninger, som kan forfølge de ledetråde, som er sat for undersøgelsen. I denne sammenhæng må en teoretisk strategi behandle spørgsmålene:

- Hvad er kompleksitet og dilemmaer? Og hvordan repræsenteres disse?
- Hvad er rationalitet i måden, vi forholder os til disse på?
- Og hvordan vil det være muligt at skelne mellem en autentisk versus en uautentisk (fremmedgjort) indstilling som grundlag for at være rationel?

Den aktuelle styringsdebat er rig på teoretiske strategier, der enten eksplicit eller implicit behandler disse spørgsmål. Debatten er generelt kendetegnet af en

fornemmelse af ”opbrud”: Der peges på skærpede udfordringer og en styringsdialog, som ikke formår at møde dem. I én eller anden forstand fejler styringen som rationel, fordi den ikke kan få greb om den kompleksitet, der er i spil. Og denne utilstrækkelighed tegnes som et vendepunkt – noget nyt er undervejs.

Jeg skal i det følgende gennemgå en række af disse bidrag med henblik på at klarlægge deres teoretiske strategier. De vil blive opdelt i tre forskellige kategorier – alt efter, hvordan de forholder sig til deres rationalitetsideal og den institutionelle kontekst, hvori dette ideal har mening og gyldighed:

- En *simpel* tilgang er kendetegnet ved, at den tager afsæt i et givent rationalitetsideal, som der ikke stilles spørgsmål til. Strategien er altså at rendyrke dette ideal, altså udlede dets implikationer for styringen så konsekvent som muligt. Betegnelsen ”simpel” refererer altså alene til det forhold, at der forudsættes et givet ideal og en række givne mål. At finde egnede midler og optimale løsninger behøver på sine egne præmisser ikke være simpelt, men kompleksiteten bliver dog mangedoblet, så snart vi også tager højde for, at idealer og mål kan være mangfoldige og modstridende. Et gennemarbejdet bud på en sådan simpel strategi finder vi i oplægget til en mere resultatbaseret styring hos Ejler m.fl. (2008), Mayne (2008) og Finansministeriet (2010).

- En *reflekteret* tilgang forholder sig til, at der findes forskellige rationalitetsidealer, og at disse har gyldighed i forskellige institutionelle kontekster. Strategien bliver her enten at vælge et ideal, som til syvende og sidst vejer tungest, eller også at forskyde styringen til et meta-niveau, hvor det handler om at regulere forholdet mellem forskellige rationalitetsidealer. De to strategier er aktuelle i form af programmer for henholdsvis *den neo-*

weberianske stat (Pollitt & Bouckaert 2011) og *New Public Governance* (Osborne 2010).

- En *transformativ* tilgang forsøger at overskride denne blotte reflekterende og dermed distancerede tankegang. I stedet søger den at "stå i det åbne", altså aktualiserer et nærvær og en åbenhed for det nye, der kan opstå, når rationalerne støder sammen. Disse strategier finder man i forsøget på at udvikle radikalt innovative tilgange – med fokus på autenticitet (Melander 2012), virtualitet (Amhøj 2010) og emergens i komplekse, responsive processer (Stacey 2007).

Denne undersøgelse er et forsøg på at rekonstruere et rationelt styringsbegreb "indefra". Som udgangspunk engagerer jeg mig altså i den rationelle styringsambition, der kommer til udtryk i de simple tilgange. Når vi forfølger disse tilgange, støder vi imidlertid på modsigelser, som opstår, fordi de ikke kan afspejle kompleksiteten i konkrete styringssituationer. Dette viser sig som krydspres og dilemmaer og leder os til at indtage en mere reflekteret position i forhold til en tilsyneladende mangfoldighed af hensyn og rationaler. Som reflekterende slipper vi dog ikke fri af modsigelserne – og vi søger derpå en mere ikke-reflekterende åbenhed via de transformative tilgange. Gennemgangen af de alternative teoretiske strategier er således dialektisk: den engagerer sig i teoriens forehavende, indtil vi når grænsen, hvor vi ikke kommer længere uden at udfordre og overskride teoriens præmisser.

På grundlag af min gennemgang af disse strategier i den aktuelle styringsdebat vil jeg forsøge at finde den strategi, som skal vejlede den videre jagt på autenticitet og dermed grundlaget for rationel styring.

3.2. Simple tilgange: Resultatbaseret styring

Simple strategier handler om at gøre styringen mere formålsorienteret og fokuseret. Som nævnt i indledningen er der mange forhold, der tilsiger, at der er brug for dette: Ressourcerne er knappe. Forventningerne til velfærdsydelserne er mange, og der er brug for at gentænke velfærdsydelserne som mere proaktive, forebyggende og inddragende. Styringsdialogen er slidt, og der er brug for troværdighed og tydelig rammesætning. Alt dette kan tale for en mere formålsorienteret og fokuseret styring.

Det er denne tankegang, som vi forfølger med forslaget om resultatbaseret styring (Ejler 2008). Forslaget har afsæt i en kritik af de hidtidige moderniseringsbestræbelser i de sidste 25 år. Derfor skal jeg først kort skitsere nogle hovedlinjer i disse bestræbelser:

Siden lanceringen af moderniseringsprogrammet (Finansministeriet 1983) har modernisering været lig med større formålsorientering. Baggrunden var et opgør med det forudgående årtis forsøg på en mere planrationel styring. Man havde forsøgt at styre den offentlige sektor gennem et hierarki af planer og rapporteringer – fra samfundsmæssige helhedsplaner og sektorpolitikker til kommunale sektorplaner. I lyset af denne tænkning var det moderne kommunestyre blevet bygget op – med professionelle og sektoropdelte forvaltninger, der arbejdede integreret i det planrationelle system.

Ved indgangen til 1980'erne var troen på det planrationelle ideal imidlertid gennemhullet. Udviklingen i den offentlige sektor og dens udgifter kunne ikke styres, var oplevelsen. Kompleksiteten var for stor. Og der opstod en øget opmærksomhed på, at aktørerne forfulgte egeninteresser og konkurrerede indbyrdes (afspejlet i public choice-teorierne).

Det planrationelle ideal blev erstattet med et ideal om selvregulering – det vil sige forestillingen om, at offentlige organisationer inden for visse mål og rammer kan regulere sig selv (Andersen 2003). Der er ingen top i hierarkiet, der kan have det fulde overblik, og som styrer i detaljer. Derimod kan der sættes mål og rammer, inden for hvilke organisationer tilpasser sig efterspørgslen og kravene fra interessenterne. Styringen skal ske via incitamenter, som tilskynder til en rationel adfærd. Det kan ske via et egentligt marked, et internt pseudomarked eller sågar via netværksprocesser i lokalsamfundet.

Denne tanke blev udmøntet i flere trin:

- I 1980'erne indførtes mål- og rammestyring i staten og også i mange kommuner (Finansministeriet 1986). Fokus var især på rammestyringen i forholdet mellem den politiske bevillingsgiver (Folketing og byråd) og administrationen (ministerier og kommunale fagudvalg). I staten indførtes der således totalrammer for hvert ministerområde, der som noget nyt omfattede samlede udgifter. Der blev indført et netto-princip, hvor indtægter modregnes i udgifterne. Det blev muligt at videreføre over- og underskud mellem budgetår. Svarende til de større frihedsgrader fik ministerierne præciseret deres initiativforpligtelse, altså pligten til at gribe ind over for truende budgetoverskridelser.

- I 1990'erne blev fokus rettet mod, hvordan der formuleres resultatmål i forpligtende relationer mellem ministerier og forvaltninger på den ene side og de udførende institutioner på den anden. I 1992 fik syv statslige styrelser status af fristyrelser. De indgik kontrakter med departementerne, som forpligtede dem til at opfylde bestemte mål og resultatkrav mod at få større frihedsgrader. I 1993 fulgte seks styrelser som kontraktstyrelser. Dette fik i staten navnet mål-

og resultatstyring og blev fulgt op af en udbygning af intern kontrol og resultatopfølgning (”IKR”, jf. Finansministeriet 1996) samt controlling (Finansministeriet 1997). I kommunerne blev det mere almindeligt at tale om forskellige former for aftale- og kontraktstyring.

- Mål- og resultatstyringen bliver tiltagende mere strategisk – i Danmark som i andre OECD-lande (PUMA 1997, Kettl 1997). Som overligger til kontrakterne formulerer institutionerne typisk en mission, en vision og en række værdier. Og det bliver anbefalet at formulere mål efter den systematik, som ligger i ”balanced scorecard”. Idéen om balanceret styring hentes fra Kaplan & Norton (1996) og formidles gennem en række publikationer, herunder Finansministeriet (1998) og Økonomistyrelsen (2000).

- Styringen understøttes af nye administrative systemer og redskaber. De statslige institutioner får en kontoplan, som følger opdelingen i en almindelig erhvervsvirksomhed (med en resultatopgørelse og en balance). Omkostningsbaserede regnskaber betragtes som bedre i tråd med mål- og resultatstyringen end de traditionelle udgiftsregnskaber, da omkostninger i højere grad kan henføres til mål (Finansministeriet 2006).

- Mål- og resultatstyringen bliver understøttet af personale- og lønpolitiske redskaber såsom ny løn, direktørkontrakter og kompetenceregnskaber. Det daværende Told & Skat begynder f.eks. at opgøre kompetencer systematisk.

- Sideløbende med den ovennævnte udvikling blev der etableret en ny sammenkobling mellem den statslige og kommunale styring. Fra 1979 indledtes et obligatorisk budgetsamarbejde, hvor stat og kommuner forhandler rammerne for den økonomiske udvikling. Med afsæt heri udvikler sig en slags

”fællesstyre”, hvor ikke bare de økonomiske rammer, men også mål og indsatsområder forhandles (Pedersen 1994 & 2011).

Ejler m.fl. (2008): NPM version 2.0

Ejler m.fl. (2008) tager afsæt i en kritik af de hidtidige moderniseringsbestræbelser.

Ifølge forfatterne har udviklingen ført til ”dokumentationstyranni”, hvor der i ”ansvarlighedens navn” er indsamlet store mængder data, som ikke bruges, og som ikke opleves som relevante af de involverede medarbejdere. Tværtimod anses dokumentationsopgaven ofte som en parasit på kerneopgaverne: De stjæler værdifuld tid fra det arbejde, som er virkeligt værdiskabende. Der opregnes en række eksempler, som viser et for stort tidsforbrug til en alt for detaljeret registrering (Ejler m.fl. 2008: 18-19).

Iagttagelsen er altså, at dokumentation og styringsinformation er kommet til at stå i et udvendigt forhold til kerneopgaven. Svaret er dog ikke helt at afvikle dokumentationen, men at gøre den relevant.

Nøglen til dette er at tage udgangspunkt i den effekt, som de offentlige indsatser skal have for slutbrugeren og så herudfra kortlægge den værdikæde af aktiviteter, som kan skabe disse effekter. En sådan sammenkædning af aktiviteter og effekter kaldes for en forandringsteori. Problemet i den hidtidige styring har netop været, at den mere var opbygget for at afspejle det organisatoriske hierarki end de reelle værdiskabende sammenhænge i indsatsen til gavn for brugerne. Ejler m.fl. kalder deres koncept for resultatbaseret styring, altså en integreret effektstyring, som sammenbinder alle bidragydere i en værdikæde,

der munder ud i opfyldelsen af et effektmål. De kalder også dette for *New Public Management v. 2.0* (Ejler m.fl. 2008: 30).

Bogen udkom på et tidspunkt, hvor der var en voksende interesse for at styre indholdet og kvaliteten i velfærdssamfundets kerneydelser. I 2006-2007 udarbejder regeringen et oplæg til en kvalitetsreform: *Bedre velfærd og større arbejdsglæde*. Reformen er netop et forsøg på at styre med fokus på det, der betyder noget i et borgerperspektiv. Samtidig er det målet at frisætte frontmedarbejderne fra bureaukratiske bindinger, så de kan samle sig om at udvikle kvaliteten i mødet med borgeren. Igen bliver der mildt sagt antydet en kritik af de tidligere styringsbestræbelser, som har ført til knopskydning af regler, standarder og redskaber, og som har fokuseret mere på hierarkiet end på kerneydelsen. I regi af reformen iværksættes både en række afbureaukratiseringskampagner og en sideløbende udvikling af mere resultatorienterede indikatorer (faglige kvalitetsoplysninger). I kommunerne ledsages reformen af mere end 20 fælles kvalitetsprojekter, søsat og koordineret af KL.

Byggestenene i dette styringssystem er altså dels effektmål og dels forandringsteorier. Effektmålene tænkes integreret i et sammenhængende hierarki, gående fra overordnede nationale effektmål til præstationsmål for den enkelte ansatte. Sammenhængen skal kunne følges fra top til bund – og tilbage igen. Som eksempel vil jeg her bruge styringen af beskæftigelsesområdet:

- Regeringen har i 2020-planen opstillet en række overordnede mål for Danmark som et velstående samfund med stort arbejdsudbud, vækstpotentiale og styr på den offentlige økonomi (Statsministeriet 2010).

- Beskæftigelsesministeren opstiller herunder hvert år fire ministermål, som angår forøgelse af arbejdsudbuddet.
- De fire ministermål konkretiseres i de enkelte kommuner i en dialog med beskæftigelsesregionen.
- De kommunale jobcentre nedbryder disse mål i målgruppespecifikke strategier.

I princippet kan enhver jobkonsulent se sin indsats i sammenhæng med regeringens velfærdsmål.

Næste byggeelement er forandringsteorierne. Beskæftigelsesministeriet understøtter, at kommunerne udformer forandringsteorier, godt hjulpet af Rambøll, hvor Ejler m.fl. hører til (Rambøll 2010). Forandringsteorier er kausale hypoteser om, hvordan indsatser og effekter hænger sammen i hele værdikæden. Arbejdet med teorier kan foregå på forskellige niveauer – nationalt, kommunedækkende eller i de enkelte sagsbehandler-teams (har eksemplificeret dette i Majgaard 2011e). Teorierne kan aftestes enten gennem større samlede undersøgelser (f.eks. via lodtrækningsforsøg) eller i det løbende, lokale arbejde (f.eks. virkningsevaluering).

Ud over effektmål og forandringsteorier har den resultatbaserede styring også andre byggesten, herunder:

- Indikatorer, der sandsynliggør aktiviteternes bidrag til målopfyldelse.
- Budgetmodeller, der allokerer ressourcer efter hensynet til størst mulig effektivitet.
- Incitamenter, der understøtter målopfyldelse.

- Samt ikke mindst: Evidensbaseret viden, om hvilke indsatser, der virker hhv. ikke virker.

Argumentationen kan opsummeres sådan: Når styringsdialogen i dag kan opleves som fremmedgjort, skyldes det, at vi har opbygget et forgrenet målstyringssystem, som mere afspejler den organisatoriske og hierarkiske logik – snarere end det simple fokus på den gavn, som slutbrugeren har af den offentlige indsats. Overvindelsen af fremmedgørelsen sker ved, at man udvikler en integreret styring med fokus på brugeren og effekterne. Når alle kan se, hvordan deres indsats indgår i et samlet målhierarki, som tjener både brugeren og overordnede samfundsmæssige velfærdsmål, så giver styringen mening. Når registrering bliver en naturlig og integreret del af at løse sine faglige opgaver (opfylde sin funktion i den samlede værdikæde), så er registrering meningsfuld.

Mayne (2008): Barrierer for en resultat-fokuseret kultur

Som en del af den internationale styringsdebat samler Mayne (2008) op på de erfaringer, som en række undersøgelser har afdækket med hensyn til gennemførelsen af de resultatbaserede styringsambitioner. Til forskel fra Ejler m.fl. (2008) reserverer han ikke termen resultatbaseret styring til en ny generation af NPM-teknologier, men bruger den som samlebetegnelse for de seneste årtiers moderniseringsbestræbelser. Derimod udviser han en væsentlig lighed med de danske forfattere, når han kritisk reflekterer over de hidtidige resultater. Skal der voves en generel karakteristik, bliver det nærmest, at implementeringen mange steder har været overfladisk. Der er ikke blevet insisteret på at sætte mål for de virkeligt vigtige effekter, og i stedet har man kastet sig over detaljerede mål for produktion og aktiviteter. Der har været for naive forventninger til, hvad de nye styringsteknologier kunne løse og for lidt tid og ressourcer til implementeringen. Kun i færre tilfælde er der foretaget systematiske koblinger

mellem resultatmål og ressourceallokeringer og dermed også skabt incitamenter til målopfyldelse.

Mayne vedkender, at den manglende implementering til dels kan skyldes tekniske problemer ved selve teknologierne, men den væsentligste årsag er, efter hans vurdering, de organisatoriske barrierer. Blandt andet opregner han en række årsager til modstand mod et forsøg på at indføre en resultat-fokuseret kultur (ibid: 92):

- Mennesker finder tryghed ved at gøre tingene som de plejer. Klare resultat-indikatorer kan virke begrænsende. Så hellere udnytte "the comfort of ambiguity".
- Nogle frygter evidensbaseret viden som en trussel mod erfaringer, der er bygget op over mange år.
- Incitamentstrukturerne i organisationen kan være indrettet, så de ikke reelt under-støtter målopfyldelse, men derimod andre parametre (f.eks. konformitet).
- Topledelsens støtte til projektet kan være blot symbolsk og kan forsvinde som dug for solen, når konflikter melder sig.
- De faktiske budgetbeslutninger kan følge helt andre logikker end hensynet til de bedste samlede resultater.

På baggrund af sine analyser uddrager Mayne en række erfaringer og anbefalinger, som i hovedsagen går på at være fokuseret på effekter, være langsigtet og realistisk i implementeringen, sikre konsistens i incitamentsystemer og understøtte integration af styrings- og datasystemer.

Opsummering

I de to beskrevne udgaver indebærer resultatbaseret styring et stærkt postulat om et helhedsperspektiv. Det handler om at fokusere på det, der er organisationens egentlige berettigelse, nemlig at skabe værdi for sine brugere og opdragsgivere. Når styrings-dialogen svigter, er det, fordi dette primære hensyn sløres eller overdøves af andre logikker (vane, selvbeskyttelse, hierarkiske hensyn).

Det er interessant, at det rationelle helhedsperspektiv beskrives i sin forskel til noget, som ikke kan omfattes af legitime og rationelle begreber, men først og fremmest udgør forskellige kategorier af "modstand" eller indblanding af mere uvedkommende hensyn. Styringen kan blive rationel og dermed vedkommende ved at afgrænse og sikre sig i forhold til en irrationel omverden.

Den teoretiske strategi, der her frembydes, implicerer både stillingtagen til kompleksitet/dilemmaer, rationalitet og fremmedgørelse/autenticitet.

Kompleksitet	Styringen bearbejder en kompleksitet af mål, indsatser og effekter og deres indbyrdes kausale relationer. Kompleksitet består i, at der altid er flere mulige mål, indsatser, effekter og årsagsforhold, end der kan realiseres.
Dilemmaer	Der kan være målkonflikter. Men disse bør løses

	gennem prioritering. Står et dilemma tilbage, vidner det om mangelfuld styring.
Rationalitet	Rationalitet er overensstemmelsen mellem mål og midler (substantiel rationalitet). Eller alternativt: at træffe beslutning med henblik på at udfinde de indsatser, som fremmer målopfyldelsen mest (procedural rationalitet).
Fremmedgørelse	Styringen taber sin mening, når vi taber formålet af syne.
Autenticitet	At være formålsorienteret og fokuseret. At være "hjemme i" værdikæden.

Styrken i denne tilgang er, at den anviser en række redskaber, hvormed vi kan skabe en mere fokuseret og enkel styring med fokus på effekter. Alt, hvad tilgangen besidder af klarhed, vinder den dog ved at ignorere kompleksitet. For hvad er kerneydelserne? Hvad er det for en værdi, der skal skabes? Og hvordan er det muligt at formulere entydige kausale relationer mellem sådanne fast definerede værdier og effekter og så en række lige så fast definerede aktiviteter?

Til billedet hører, at der er forskellige værdisæt og rationaler på spil i den offentlige værdiskabelse. Til dette vil tilgangen alene kunne anspore os til at foretage prioriteringer og skabe fokus. Men ud fra hvilket kriterium? Perspekti-

vet er altså næppe i stand til at afspejle kompleksitet og dilemmaer, men beder os blot om at bestemme os. Logikken lineær og kausal. Og her vil kompleksiteten hurtigt give anledning til rationalitets-sammenbrud og paradokser.

Vejen videre frem må derfor være – i det mindste – at udbygge tilgangen med en refleksion over, at der findes forskellige værdisæt og rationaler i styringen, og at disse knytter sig til forskellige institutionelle kontekster. Strategier, der gør dette, vil jeg kalde for reflekterede – i forhold til simple.

3.3. Reflekterede tilgange: Den neo-weberianske stat

Med moderniseringen har den offentlige styring fjernet sig fra sine oprindelige værdier. Sådan lyder en anden diagnose over den fremmedgjorte styring. Her skelner vi som udgangspunkt mellem forskellige institutionelle regimer med hver deres rationaler, f.eks. staten (det offentlige), markedet (det private) og det civile samfund (tillidsbaserede netværk). Moderniseringen har indebåret, at det offentlige har adopteret styringsmetoder fra det private (markedsløsninger, præstationsmålinger, resultatløn etc.). I nogle lande har denne udvikling strakt sig vidt – først og fremmest i England, USA og New Zealand. I de nord- og centraleuropæiske lande har der derimod været en stærkere tilslutning til en central stat og den offentlige sektor, og det har bremset "markedsgørelsen" af det offentlige. På baggrund af denne observation opstiller Pollitt & Bouckaert (2011) en alternativ strategi, som de kalder den neo-weberianske stat. Altså en strategi, der handler om at reformere den offentlige styring i samklang med en række grundlæggende offentlige (weberianske) værdier.

Inden vi ser nærmere på Pollitt & Bouckaets strategi, vil jeg gerne præsentere en række bidrag til den danske styringsdebat, som netop betoner det offentliges sær-

lige forpligtelse i forhold til et grundlæggende værdisæt, og som herudfra problematiserer styringens modernisering (NPM).

Klausen 2001: Det særligt offentlige

For omkring ti år siden gjorde Klausen (2001) rede for, at offentlig ledelse er noget særligt. I lang tid havde det været god tone for offentlige ledere at søge inspiration fra den private sektor. Nu var der, ifølge Klausen, brug for omtanke – bør vi ikke huske, at ledelsesopgaven i det offentlige er defineret af nogle væsentligt anderledes rammebetingelser end i det private? Som svar karakteriserer Klausen (2001: 102-117) fire særlige træk ved den offentlige kontekst:

- Qua demokrati må der, for det første, altid være en tæt sammenkædning mellem politik og administration. Mange forsøg er gjort på at etablere en skarp adskillelse. Men i et demokrati vil politikerne uvægerligt og med rette blande sig også i driften og i enkeltsagerne. Ikke kun politikerne vil gøre det. Også borgerne beder om aktindsigt, møder op med bisidder, skriver læserbreve etc. I den forstand foregår driften i et demokratisk og politiseret rum. Det er ikke til på forhånd at sige, hvad der kan "gå politik i". Det kan enhver leder formentlig bevidne: en bulet skraldespand i en indkørsel eller en sjusket håndtering af et brev kan let blive politiske anliggender. Omvendt, vil jeg gerne tilføje, er det ikke usædvanligt, at ledere og embedsmænd tilsvarende "blander sig" i det politiske. Selve skellet mellem politik og administration er ikke absolut og givet på forhånd. Det bliver hele tiden forhandlet. Og resultatet af denne forhandling er afgørende for administrationens politiske legitimitet, som er et livsvigtigt vilkår i den offentlige sektor.

- Det andet særlige træk er selve den status, som bureaukrati og legalitet har i det offentlige. Alle organisationer, private såvel som offentlige, skal holde loven. Og også private virksomheder opbygger bureaukrati. Men det offentlige *forvalter*

lovgivningen og *udøver myndighed.* Staten har f.eks. monopol på at kunne udøve tvang for at sikre lov og orden. Netop derfor er den offentlige myndighedsudøvelse også underlagt en række særlige krav, der skal sikre offentlig kontrol og beskytte borgerne mod misbrug: krav om aktindsigt, saglighed i afgørelser, klageadgang, domstolsprøvelser etc. At det offentlige må være bureaukratisk opbygget, er altså ikke blot et strategisk valg af organisationsform. Det er grundlæggende for en retsstat. Strukturerne skal være hierarkiske og gennemskuelige, beslutninger skal være begrundet ud fra generelle regler, rutiner skal følges, og embedsmænd skal abstrahere fra deres subjektive præferencer og idiosynkrasier. Ellers er væsentlige grundtræk i vores samfund på spil.

- Det tredje træk er, at enhver offentlig ydelse knytter sig til et "udvidet produkt", en større almen værdi. Én ting er at levere den rette afgørelse eller serviceydelse til en borger eller en virksomhed. Men i og med, at vi gør det, så producerer vi også et mere alment produkt, nemlig retssikkerhed, sundhed, lighed, uddannelse, velfærd etc. Nogle gange er det slet ikke afgørende, om den enkelte bruger er tilfreds med en afgørelse eller en foranstaltning. Arrestanten er næppe tilfreds med at blive lagt i håndjern. Forældrene er næppe tilfredse med en tvangsfjernelse. Her er det afgørende hensynet til andre borgere og barnets tarv – og dermed i videre forstand til det at have et ordentligt samfund. Derfor er det offentlige tillige forvalter af forestillinger om det gode samfund. *Offentlig etos* bliver en moralsk indstilling, hvor samfundets krav til det offentlige er samlet (Klausen 2001: 111). Vi taler også om almenvellet som den horisont af normer, vi er forpligtet overfor.

- Endelig er det offentlige for det fjerde kendetegnet ved, at det i højere grad end private virksomheder slås med "onde problemer", krydspres og dilemmaer. Det offentlige skal tage vare på et meget bredt spektrum af samfundsmæssige værdier, både på kort og på langt sigt. Det skal løse komplicerede samfundsmæssige opga-

ver (f.eks. nedbringe ulighed i sundhed og uddannelse, behandle misbrug etc.). Og det skal ske gennem en politisk styring, hvor uenighed er et grundlæggende og yderst legitimt vilkår. Få private virksomheder har bestyrelser, hvis eksplicitte og legitime opgave er at være uenige om grundlæggende værdier og mål. Derfor er der i det offentlige særlige vækstbetingelser for, at dilemmaer kan opstå.

Når Klausen (2001) udpeger fire træk som særlige for den offentlige kontekst, sker det ikke ved at ignorere kompleksiteten. Tværtimod defineres det offentlige netop ved sit særlige forhold til kompleksiteten (udtrykt ved f.eks. krydspres og dilemmaer). Igennem sin analyse beskriver Klausen netop en række modstridende grundrationaler, som trækker det offentlige i hver sin retning. Politik, organisation, marked og civilsamfund er kontekster, der hver frembyder sine former for argumentation og orden. Over dette opstiller han etik som en diskurs, som kan artikulere disse forskellige måder at begrunde handlinger på. Grundlæggende ser Klausen den offentlige leder og institution som spændt ud imellem disse poler (”i pyramidens centrum”, kalder han denne position, Klausen 2001: 258). Det er fra denne udspændte position, at lederen må besinde sig på det særligt offentlige, ikke mindst gennem en etisk refleksion over at skulle forvalte forestillingen om det gode samfund.

Dalsgaard & Jørgensen 2010: Offentlig etos i den demokratiske velfærdsstat

Ni år senere forsøger Dalsgaard & Jørgensen (2010) ligeledes at beskrive den særlige etos, der kendetegner styring og ledelse i det offentlige. Også her tager beskrivelsen afsæt i en kritik af NPM og ikke mindst erfaringerne fra 00’ernes kvalitetsreform. Når disse styringsforsøg støder på modstand og har ødelæggende konsekvenser, beror det på, at de ikke udøves ud fra en dyb nok forståelse af den offentlige sektors natur.

Afsættet er spørgsmålet om, hvad det vil sige, at vi i det offentlige forvalter et demokrati og en universel velfærdsstat. Det er forfatternes 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 påstand, at NPM er fremmed for den demokratiske og universalistiske logik.

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 begrunder 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 interessemodsætninger i samfundet. Men i den politiske proces er vi nødt til at overholde bestemte proceduremæssige krav til, hvordan vi fremfører og begrunder 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.

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

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.

Pedersen 2011: Konkurrencestatens legitimering

Ifølge Pedersen (2011) har de institutionelle idealer for statsformen undergået et kvalitativt skift:

- Fra Anden Verdenskrig opbyggedes en velfærdsstat, hvor målet var at beskytte borgerne mod udefrakommende konjunktursvingninger samt at skabe social lighed og demokratisk medborgerskab indadtil. I mødet med borgeren handlede det om at tage vare på borgerens rettigheder.

- Fra 1990'erne opstår en konkurrencestat, som har fokus på at udvikle hele nationens institutionelle konkurrenceevne, herunder evnen til at ruste og mobilisere

borgere og virksomheder til at konkurrere i en global verden. I mødet med borgeren handler det nu om at mobilisere borgeren til at yde sit bidrag til nationens konkurrenceevne ved at tilegne sig færdigheder og opfylde sin arbejdsforpligtelse. Tidligere handlede afgørelser om en korrekt udmøntning af et bestemt retsgrundlag. Nu handler det om at gøre, hvad der skal til. Eller rettere: den retlige regulering tillader, at der i større omfang anlægges effektivitetsbetragtninger som grundlag for bestemmelse af indsatser og ydelser. Vi så dette i den resultatbaserede styring, hvor der til forskellige matchgrupper og herunder hørende målgrupper udformes forskellige kausale hypoteser om forskellige indsatsers effekt, og dette danner grundlag for, hvilken behandling borgeren får. Det handler om at kunne argumentere substantielt og ikke blot følge regler. I organiseringen er det formelle hierarki suppleret med en flydende organisering, hvor kompetence og delegationer er genstand for forhandlinger, og hvor rammerne omformes gennem konstante reformer. Pedersen vil ikke hævde, at retsstatens og velfærdsstatens rationaler er blevet afmonteret, men de er blevet udbygget med nye.

Konkurrencestaten lider af et underskud af legitimitet, da den udfordrer vores idealer om formelle afgørelser og hierarkisk orden. Pedersens ærinde er imidlertid ikke at kritisere konkurrencestaten, men pragmatisk at udbygge dens legitimitet (Pedersen 2011: 276).

Pedersen (2011) taler i den forbindelse om *etiske øjeblikke*, hvor de forskellige rationaler skal samles i en beslutning i et konkret møde med borgeren. Mødet med borgeren er altså stedet, hvor der sker en situationsbestemt sammenvejning af de ellers konkurrerende hensyn.

Det etiske øjeblik er for det første kendetegnet ved, at der skal foretages en autonom vurdering (Pedersen 2011: 292-293). Sagsbehandleren eller lederen skal

træffe en afgørelse, som ikke på forhånd er normeret udtømmende – gennem ret eller andre forpligtende normer. For det andet antages det, at der findes et sæt offentlige værdier (en offentlig etos), som tages for givet af alle, der udøver offentlig myndighed. Indholdet af disse værdier bestemmes på neo-weberiansk vis – altså som forpligtelse til at bidrage til et positivt kollektivt formål, være politisk loyal, saglig og hævet over egeninteresser. Endelig gælder en tredje betingelse: I et etisk valg indgår nødvendigvis en konflikt eller et dilemma, som må afgøres ad etisk vej. Ved en konflikt er det tydeligt, hvilket hensyn der bør fremmes fra et etisk synspunkt. Ved et dilemma er det på ingen måde givet. På disse betingelser indtræder et etisk øjeblik, hvor vi som styringsaktører skal afveje modstridende og inkommensurable hensyn.

Pedersens bidrag er interessant, fordi han ikke fører et opgør mod NPM. Han henviser ikke til, at NPM er i strid med centrale statslige værdier, men konstaterer, at der er skabt en ny statsform. Derimod ønsker han at udbygge denne statsforms legitimitet ved at inkorporere hensynet til en offentlig etos – konkret udtrykt ved en række "weberianske" værdier. Han ser det etiske øjeblik som omdrejningspunktet for denne berigelse af beslutningernes moralitet.

Fælles for de ovenfor refererede bidrag er altså, at de forsøger at skitsere en udviklingsvej, hvor styringen kan bibringes nye og bedre kvaliteter, men i en samklang med oprindelige retsstatslige og velfærdsstatslige værdier. Derudover er bidragene meget forskellige. Klausen (2001) søger at finde et etisk ståsted "i pyramidens centrum" – udspændt mellem de forskelle normative poler. Dalsgaard & Jørgensen (2010) fører polemik mod NPM og moderniseringen og ønsker her klart at afgrænse det offentlige fra det private og civile. Pedersen (2011) søger at forlige den nye statsform, konkurrencestaten, med en række offentlige værdier.

Pollitt & Bouckaert (2011): Det neo-weberianske program

Alle tre bidrag synes at kunne lægge op til programmet for den neo-weberianske stat, som Pollit & Bouckaert fremlægger, både som en empirisk generalisering af udviklingsmønstrene i de central- og nordeuropæiske stater, men også som et normativt og vejledende begreb (Pollitt & Bouckaert 2011: 119). Programmet består af en række grundlæggende "weberianske" elementer, hvortil der føjes en række reformelementer.

Til de grundlæggende "weberianske" elementer regner de:

- At det er gennem statslige politikker, at vi skal finde løsningerne på de udfordringer, som samfundet står overfor (globalisering, ændret demografi etc.).
- At det er gennem det repræsentative demokrati, at løsningerne opnår politisk legitimitet.
- At vi bevarer en offentlig administration, der sætter retssikkerhed, offentlighed og demokratisk kontrol i højsædet.
- At vi videreudvikler en særlig etos og kultur omkring det at være offentligt ansat.

Til denne grundlæggende kerne af værdier tilføjes en række reform-elementer:

- En mindre intern orientering mod organisationens indre liv og en større responsivitet over for borgernes behov – hvilken ikke primært skal opnås via markedsmekanismer, men gennem en styrket professionskultur.

- En supplering af det repræsentative demokrati med andre former for dialog og deltagelse i beslutninger, f.eks. andre konsultative organer og direkte deltagelse i beslutninger (brugerbestyrelser, lokalråd, borgerpaneler etc.).
- Et større fokus i reguleringen på at sætte mål for resultater og effekter snarere end for procedurer, f.eks. ved at der på forhånd sættes mål for, hvad der skal opnås gennem regulering og budgetter.
- En øget professionalisering af de offentlig ansatte, som understøtter en mere åben og borgerinddragende arbejdsfacon. Dette synes udmærket at kunne kombineres med de ovenstående anbefalinger fra Dalsgaard & Jørgensen (2010).

Modsat Ejler m.fl. (2008) tager de neo-weberianske bidrag eksplicit stilling til, at der findes forskelligartede rationaler. Deres strategi for at håndtere denne forskellighed er altså at besinde sig på nogle mere grundlæggende værdier og forpligtelser, som hører det offentlige til.

Opsummering

Denne teoretiske strategi implicerer hermed også et svar på spørgsmålene om kompleksitet, dilemmaer, rationalitet, fremmedgørelse og autenticitet.

Kompleksitet	Styringen finder sted i en kontekst af konkurrerende institutionelle regimer (stat, marked, civilsamfund) – med hver deres rationaler.
Dilemmaer	Dilemmaer opstår i sammenstødene mellem de

	forskellige rationaler, som kan medføre modstridende krav til én og samme beslutning eller handling. Dilemmaer opstår, når vi ikke på forhånd kan sige, hvilken beslutning, der er legitim fra et etisk synspunkt (Pedersen 2011).
Rationalitet	Rationalitet findes i forskellige former.
Fremmedgørelse	Den offentlige styring kan fjerne sig fra det offentliges værdier og rationaler.
Autenticitet	At være tro mod offentlige værdier og rationaler – når vi træffer beslutninger i situationer, hvor der ofte vil være modstridende krav (det etiske øjeblik, pyramidens centrum).

Styrken ved denne strategi er altså, at den erkender mangfoldigheden af rationaler samtidig med, at den forsøger at skabe en etisk orientering i vores forhold til denne mangfoldighed.

Udgangspunktet for denne argumentation er vel at mærke, at vi kan definere en række demokratiske og bureaukratiske karakteristika som "det særligt offentlige" – altså som en række historisk betingede træk, der gør det offentlige til netop det offentlige. Pointen er, at der er en grund til, at offentlige forvaltninger og institutioner ikke er organiseret som private virksomheder, en interesseorganisation eller en familie. Og denne grund er, at de forvaltninger og

institutioner grundlæggende skal opfylde andre hensyn og forpligtelser end de andre organiseringer. De er slet og ret noget andet. Man kan ikke bebrejde en svane, at den ikke er en hund (en metafor fra bureaukratiets barndom, Rennison 2011).

Det er på den baggrund, at Dalsgaard & Jørgensen (2010) kan hævde, at NPM-teknologierne er "fremmede" for demokratiet. NPM-fortalerne begår den fejl, at de indfører metoder og incitamenter, som strider med det offentliges etos – dets indre logik og væsen. Dette har en meget vigtig konsekvens. For det betyder, at ensidige NPM-fortalere ikke alene tager fejl. De har slet og ret misforstået emnet. De har ikke forstået den offentlige sektors særegne karakter. Og deres forslag er et resultat af denne mangelfulde forståelse.

Hvis vi følger denne linje, anlægger vi en essentialistisk argumentation. Det vil sige, at vi hævder, at det offentlige har et særligt væsen eller egenart, og at dette er forpligtende for, hvordan vi kan tale og handle meningsfuldt. Går vi til yderligheder, kan vi hævde, at NPM-tilhængerne ikke kan tale om det offentlige i et meningsfuldt sprog – de bruger termerne uden en korrekt forståelse af deres betydning.

Ingen af de refererede forfattere ville gå så langt. Faktisk vil de formentlig afvise, at deres tilgange overhovedet er essentialistiske. De vil med rette kunne pege på, at de på ingen måde antager, at det offentlige på forhånd har en særlig essens eller karakter – residerende i en platonisk himmel. Det offentlige, den demokratiske velfærdsstat og den neo-weberianske stat er historiske dannelser. De er blevet til og har afgrænset sig i spændingsfeltet mellem konkurrerende idealer og rationaler, og på den måde er den særligt offentlige konfiguration opstået.

Nuvel, det offentliges egenart er historisk betinget. Men selv om en grænse er historisk dannet, er den ikke mindre forpligtende og reel. Henvisningen til ”det særligt offentlige” bruges stadig til at sætte grænser for, hvilke styringsteknologier og udviklingsveje, der kan give mening.

Alternativt kunne vi anlægge det pragmatiske synspunkt: *Det offentlige er, hvad det offentlige gør!* En del kommuner har tjent (og tabt) penge på at spekulere i obligationer, aktier, rente-swaps og fremmede valutaer (dog med det resultat, at reglerne herfor er blevet strammet). Nogle offentlige institutioner organiserer sine egne korps af frivillige – og driver på den måde en ”foreningslignende” virksomhed i offentligt regi. Disse to eksempler viser, hvordan det offentlige benytter sig af rationaler og arbejdsformer, som idealtypisk vil være tilskrevet hhv. den private sektor og civilsamfundet.

Er disse ”væsensfremmede” elementer, som er i strid med det offentliges kerneværdier og etos? Der er ingen tvivl om, at de let kommer i strid med bureaukratiske idealer. Kan det offentlige gamble og drive casino-økonomi med skatteydernes penge? Og hvilket ansvar påtager det offentlige sig i forhold til de frivillige – hvis arbejde sjældent er kendetegnet af ensartet kvalitet og ligebehandling af alle borgere? Men selv om der er konflikter forbundet med disse arbejdsformer, er det ikke ensbetydende med, at de er ”væsensfremmede”. På samme måde må det kunne gælde med NPM-teknologier. Ingen vil benægte, at deres anvendelse medfører sammenstød mellem konkurrerende rationaler. Men det gør dem ikke illegitime.

Spørgsmålet er, hvor meget vi reelt siger, når vi henviser til det offentliges særlige værdier og forpligtelser. Når vi taler om det offentliges forpligtelser i for-

hold til legalitet, fremfører vi blot den retlige tautologi: *Lov er lov*. Vi bekræfter retten i dens egen kode. Fra økonomiens synspunkt kunne vi med lige så stor ret hævde: *Der er ikke flere penge, end der er*. Og den fagprofessionelle fundamentalist kan stemme i: *Klienterne har de behov, de har*. Hermed har vi ikke sagt meget mere end, at vi har bekræftet hvert rationale i dets egen terminologi og logik.

Når vi definerer det særligt offentlige med henvisning til "offentlige værdier", er vi meget tæt på at ligne lægen i Molières *Den indbildt syge*, der forklarer opiums søvndyssende virkning med, at den besidder en vis "dormativa" (en søvndyssende evne).

Vi kan vælge at rendyrke bestemte rationaler. Og jo mere vi gør dette, desto klarere vil det offentliges "kerne" fremstå, og desto mere kompleksitet vil vi have fortrængt.

3.4. Reflekterede tilgange: New Public Governance

Alternativet til at søge en etisk kerne er at hæve sig op på et meta-niveau, hvor vi kan iagttage og muligvis også regulere værdisammenstødene. Klausen afslutter sin bog med, at vi kan se "…rationaler som stjerner af gigantiske nodalpunkter og institutioner som tågeformationer, der tilsammen former en symfoni af strukturer i strukturer i det uendelige univers" (Klausen 2001: 260). Der er intet centrum i dette netværk – eller rettere: Der er mange centre. Hvert nodalpunkt er et centrum, der reflekterer helheden.

Med afsæt i en sådan pluralisme kan vi ledes til et andet strategisk program, som Osborne (2010) kalder *New Public Governance*, som netop fokuserer på, hvordan

styring bliver til i mangfoldige og multi-rationelle netværk. Igen skal vi først studere en række bidrag i den danske debat, før vi vender os mod Osbornes formulering af denne strategi.

Sørensen & Torfing 2005: Netværk og meta-styring

Hos Sørensen & Torfing (2005) beskrives netværk netop som strukturer, der overskrider og forbinder de rationalitetsformer, der knytter sig til stat, marked og civilsamfund. Vi skal kort tilbage til styringens institutionelle historie. Denne historie resumeres her i kort, skematisk form (Sørensen & Torfing 2005: 18-20):

Efterkrigstidens velfærdsstat blev opbygget gennem en central, statslig styring. De makroøkonomiske mål var at sikre fuld beskæftigelse og beskytte samfundet mod virkningerne af udefrakommende konjunktursvingninger. Den offentlige sektor blev udbygget, og de faglige teknokratier og planlægningsmaskinerier skød i vejret. Hele denne udvikling var forbundet med idealet om *substantiel styringsrationalitet*, det vil sige om, at vi kan træffe beslutninger ud fra en aggregering af interesser, værdier og viden, med henblik på at opnå det fælles gode. Da troen på en planrationel topstyring led nederlag, blev det nye ideal at styre ved at skabe rammer og incitamenter for en rationel selvregulering, bl.a. via markedsmekanismer. Markedet er kendetegnet ved en *procedural styringsrationalitet*, hvor der opstår en spontan orden mellem de nyttemaksimerende individer i kraft af, at de forfølger deres interesser og konkurrerer, uden at der er en "overdommer", der sætter normer for mål og indhold. Som alternativ til både stats- og markedsstyring opstod idéen om at aktivere de selvregulerende kræfter i civilsamfundet, der baserer sig på fælles værdier og normer, som skabes og opretholdes gennem en tvangsfri dialog i lokale fællesskaber. Heri lå et ideal om en *normativ styringsrationalitet*, som medførte en voksende interesse for frivilligt arbejde og lokalt forankrede sociale indsatser.

Denne mangfoldighed af styringsmekanismer indebar en svækkelse af den parlamentariske styringskæde og efterlod et behov for nye koordineringsmekanismer. Det er her, at interessen for netværk og netværksstyringen begynder at vokse. Netværk er, ifølge Sørensen & Torfing, kendetegnet ved en *forhandlingsrationalitet*. De baserer sig på, at aktører fra stat, marked og civilsamfund bringes sammen med hver deres ressourcer og rationalitetsformer, og herigennem opstår der, via forhandling, en rationalitet, der forbinder de andre rationalitetsformer.

Denne brobygning er kun mulig ved, at netværkene er løsere organiseret end f.eks. en hierarkisk organisation, men med en koordinering, som ikke er så udvendig som på markedet. Sørensen & Torfing (2005: 15-18) definerer netværk med henvisning til fem kendetegn:

1. Aktørerne er gensidigt afhængige, men operationelt autonome. Det vil sige, at de kun kan opnå deres mål ved at bruge hinandens ressourcer, men de er på den anden side ikke bundet til hinanden ved andet end tillid og gensidig forpligtelse.
2. De påvirker hinanden via forhandling, hvad enten der er tale om interessebaseret købslåen eller en konsensussøgende diskussion.
3. Forhandlingerne finder sted inden for rammerne af et institutionaliseret fællesskab, der sikrer et minimum af spilleregler, værdier og normer, uden at netværket dog er en integreret enhed.
4. Netværkene er selvregulerende, idet spilleregler, værdier og normer selv er genstand for forhandlinger inden for netværket. Netværket kan være muliggjort og faciliteret udefra, men kan kun eksistere som netværk, hvis det overlades til en udstrakt grad af selvregulering.

5. Netværkene bidrager til styring i bred forstand, herunder udvikling af problemforståelser, visioner, institutioner og konkrete tiltag.

Netværk omfatter og eksisterer i kraft af en delikat balance mellem autonomi og styring. På den ene side er aktørerne autonome, på den anden side kan de forfølge et mål og agere koordineret. På den ene side repræsenterer de forskellige interesser, værdier og ressourcer, og et vist konfliktniveau synes at være forudsætningen for netværkenes betydning. På den anden side samarbejder de, danner fælles normer og er langt hen ad vejen villige til at tilsidesætte egne synspunkter for at bevare fællesskabet. Hvis netværket forskyder sig for langt i én retning (autonomi/konflikt versus koordinering/samarbejde), ophører det med at eksistere som netværk. Det bliver enten en gruppe kæmpende aktører eller en formaliseret organisation.

Netværk er næppe noget nyt eller sjældent. Kommuner udformer og administrerer idrætspolitikker i samarbejde med samvirker af idrætsforeninger og selvejende haller. Hvad enten der er tale om beskæftigelsesprojekter, boligsocial indsats eller større byudviklingsprojekter, så bliver de ofte til i partnerskaber mellem kommuner, virksomheder, boligorganisationer, uformelle borgergrupper etc. Også nationale og transnationale politikker dannes ofte gennem netværksprægede samspil mellem formelle statslige organer, interesseorganisationer, forskningsinstitutioner og private virksomheder. Der kan være formelle knudepunkter i sådanne netværk såsom kommissioner, råd, partnerskaber etc. Men netværkene rækker videre end de formelle knudepunkter og omfatter deres indbyrdes samspil, uformelle kontakter etc.

Mange træk kan fremhæves ved netværk (Sørensen & Torfing, 2005, er rig på analyser). Her skal vi blot fokusere på en vigtig egenskab: Netværk giver nye

muligheder for at deltage i dialoger, som går på tværs af formelle sektormæssige og organisatoriske skillelinjer. De mobiliserer nye aktører, skaber nye relationer og nye rum for en koordinering, der ikke kunne have ladet sig gøre i formelle, hierarkiske eller markedsbaserede kontekster. De bidrager til at civilisere konflikter og rationalitetssammenstød, så de bliver mere reflekterede og konstruktive. De udgør her *multi-rationelle rum* for udlægning af handlinger og dermed også for, at en ny og overskridende forhandlingsrationalitet kan dukke op. Forhandlingsrationaliteten er af en højere orden, idet den forholder sig til og bygger bro mellem andre rationaliteter.

Med netværk skabes altså rum og institutionaliserede fællesskaber til at forholde sig reflekteret og konstruktivt til de forskelligartede rationaliteter. Men hvordan styrer vi gennem netværk? Opstår de bare spontant – eller kan vi strategisk forme og vejlede deres dannelse? Netværksstyring er blevet en værdsat strategi for at skabe koordinering på komplekse områder, hvor hierarkiske og markedsbaserede løsninger ikke rækker (Sørensen & Torfing 2005). Noget tyder altså på, at vi kan danne og udvikle netværk ud fra en strategisk styringsinteresse. Men det kræver, at styring forskyder sig til et højere, refleksivt niveau: Styring bliver at udvikle rammebetingelser for, at forskellige styringsrationaliteter kan mødes og kobles på måder, som er konstruktive og værdiskabende. Vi styrer med andre ord styringen – altså, udøver meta-styring.

Meta-styring udøves først og fremmest *indirekte* (hands-off) ved at forme rammebetingelser for netværk (Sørensen & Torfing 2005: 52-55, 106-108). Én måde er at italesætte problemer, forme fortællinger og udkaste visioner, som kan anspore til, at forskellige aktører kommer til at tale sammen om bestemte problemer. Vi kan indlede en diskussion af, at aktivering af ledige er midlet mod tabte generationer og strukturel arbejdsløshed. Eller at test i folkeskolen skal hindre, at

de svage elever falder igennem. Oven i det kan vi udpege best practice inden for skoleudvikling (i historisk rækkefølge: Finland, Singapore og Canada). Allerede i og med, at vi indleder en sådan diskurs, er vi i gang med at danne netværk mellem forskningsinstitutioner, interesseorganisationer og myndigheder. Ingen behøver fra starten at have en kalkuleret strategi. Måske taler vi blot, fordi problemet slet og ret trænger sig på, og fordi det forekommer passende. Vi finder nye dialogpartnere, og nye perspektiver af problemer og løsninger viser sig meningsfulde.

En anden indirekte tilgang til meta-styring er netværksstrukturering. Her former vi de ressourcemæssige og organisatoriske rammer for de selvstyrende netværk. Vi kan f.eks. tilføre ressourcer til netværksaktører, som vi sympatiserer med, f.eks. i form af sekretariatsbistand, projektmidler og formel status. Vi kan bringe aktører sammen via seminarer, samtalegrupper og rådgivende udvalg. Og vi kan overlade netværk en opgave – om at komme med en idé, finde en løsning, udpege gode eksempler etc.

De indirekte tilgange er kendetegnet ved en armslængde til netværkets egne diskussioner og aktiviteter. Vi skaber rammer og støtter, men blander os ikke i dets indre liv. Det er dog også muligt at styre mere *direkte* (hands-on). Det behøver på ingen måde at have en meget indgribende og hårdhændet karakter. Vi behøver ikke at have sat et mål for netværkets virke på forhånd, men kan engagere os åbent i netværkets søgeproces. Vi kan varetage en faciliterende og understøttende rolle og mægle, når der opstår konflikter, der kan true netværkets videre eksistens (Sørensen & Torfing 2005: 55).

Hvem er det, der udøver dette overblik og denne styring? Er det regeringen, byrådet eller…? Det kan være hvem som helst. Netværk er polycentriske, og fra enhver deltagerposition kan man forsøge at udøve meta-styring med de ressourcer,

man har til rådighed. Har man ikke tilskudsmidler, puljer og sekretariater, har man måske gode eksempler, viden eller slagkraftige talepositioner i kraft af sin berørthed.

Vigtigt er det dog ikke at overdrive styringsambitionerne. Sørensen &Torfing (2005) nævner flere gange, at navnlig offentlige myndigheder kan have svært ved at afholde sig fra en mere struktureret og indgribende styring. Faren bliver her, at netværket reelt forvandler sig til et hierarki, og dermed går også det offentlige glip af den multi-rationelle synergi, som kunne skabes via netværket.

Andersen & Thygesen (2004): Styringens selvbesindelse

Når vi hæver os til meta-niveauet, kan vi pludselig forholde os bevidst og strategisk til, hvilken styringslogik vi abonnerer på. Hvad enten vi arbejder i et departement, i en forvaltning eller i en institution, færdes vi i komplekse institutionelle arenaer, hvor der rejses forskellige krav til legitimering. Det er ikke nok at aflægge et finansielt regnskab. Der skal også gøres rede for CO2-udslip og klimapåvirkning. Trivslen og ligestillingen på arbejdspladsen må lægges frem. De faglige resultater skal benchmarkes, og metoder skal vise deres duelighed gennem lodtrækningsforsøg. Det er altså et broget kor af krav, der rejser sig. Og vi kan ikke blot gemme os ved at henvise til, at vi er en uskyldig institution, der blot indgår i et hierarki. Nu ved vi nemlig, at vi er delvist selvstændige og strategiske aktører i et netværk, hvor vi selv er med til at forme relationerne til omverdenen gennem forhandling.

Ifølge Andersen & Thygesen (2004) kan denne kompleksitet undergrave styringen. Hvert styringsredskab muliggør et bestemt syn på verden. Det sker ved, at redskabet stiller en bestemt forskel til rådighed, hvorunder verden og vores handlinger iagttages. Det kan være forskellen mellem adfærd og regler, forbrug og

budget, præstation og benchmark, tavs viden og formelle standarder etc. Hvert redskab definerer sin særlige forskel, og styring handler dernæst om at reducere denne forskel – altså overholde regler og budgetter, leve op til best pratice, arbejde på en dokumenteret måde etc.

Enhver styring forudsætter selvstyring. Hvis vi f.eks. opstiller budgetter og følger op på forbruget hver tredje måned, så forudsætter vi, at de budgetansvarlige er i stand til at træffe ansvarlige dispositioner i mellemtiden. Vi har ikke adgang til at styre deres måde at tænke og beslutte på. Styring må altså langt hen ad vejen forlade sig på selvstyring, og det kræver, at styringen kan begrænse sig.

Det er i lyset af disse to pointer, at vi må problematisere en for høj kompleksitet i viften af styringsredskaber. Med et større antal styringsredskaber opnår vi ikke mere styring, men en mere flertydig styring. Vores syn på verden sander til i forskelle, der skal iagttages udfra. Og antallet af bindinger på selvstyringen forøges. Konklusionen er: ”Ustyrligheden forsøges i takt med antallet af styringsværktøjer” (Andersen & Thygesen 2004: 72, forfatternes egen kursivering).

Svaret på denne risiko er at udøve meta-styring, altså at styre styringsredskaberne. Vi kan ikke blot halse efter at tage os godt ud på alle arenaer. I forsøget på at vise, at vi har styr på alting, ender vi med at miste styringen totalt. Vi må med andre ord besinde os, træffe valg og økonomisere med styringen. Som strategiske aktører kan vi ikke blot påberåbe os instrumentel uskyld, men må tage valget fuldgyldigt på os. Som Andersen & Thygesen siger: ”Vores budskab er: At styringsværktøjer må vælges med udgangspunkt i den enkelte organisations egen vision og strategi” (2004: 73, forfatternes egen kursivering). Pointen er, at man må vælge ud fra præmisser, som man selv er ansvarlige for. Det er dog lidt påfaldende, at de netop henviser til visioner og strategier, som jo selv knytter sig til bestemte

styringsredskaber. Anbefalingen bider sig i halen. Der synes altså ikke at være et punkt uden for styringen, hvorudfra styringen kan styres. Den konstituerer sig selv-referentielt.

Lerborg 2010: Pluralisme og balancering

Lerborg (2010a) beskriver disse aflejrede mønstre for argumentation som forskellige styringsparadigmer. Han skelner mellem fire grundlæggende paradigmer:

- Et bureaukratisk paradigme – med vægt på uvildighed, saglighed og retssikkerhed.
- Et professionelt paradigme – med vægt på faglighed og autonomi.
- Et NPM-paradigme – med vægt på effektivitet.
- Et humanistisk og relationelt paradigme – med vægt på anerkendelse 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.

Lerborgs pointe er, at de forskellige paradigmer definerer og begrunder sig i forhold til hinandens begrænsninger og blinde pletter. NPM sætter fokus på resultater og responsivitet som svar på, at buraukrati og professionsregimer let bliver optaget af deres eget indre liv. Professionsregimet søger at skabe plads til faglighed og dømmekraft, som let kunne båndlægges af bureaukrati og NPM-teknologier. Og bureaukratiet fastholder insisterende et fokus på retfærdighed og retssikkerhed, som vi let kunne give køb på med vores effektivitetskalkuler og faglige skøn.

Hvor stiller det os som styringspraktikere? Kan vi gøre noget for at kvalificere vores udøvelse af meta-styring? Lerborg (2010b) forsøger at komme os til hjælp med ti teser for, hvordan vi kan håndtere mangfoldigheden af styringsparadigmer.

1. **Kombi-ledelse**: Ledere må bringe forskellige paradigmer ind i deres styringspraksis – og ikke bare forlade 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 grundlæggende ensom i sine valg.
4. **Tvivlende ledelse**: Lederen må her erkende, at den offentlige sektor er uendeligt kompleks, og at vores viden kun rækker kort. Der må derfor tvivles, og enhver 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 udvikling 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 klare 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.

Lerborg er selv fuldstændig klar over, at vi her forsøger ”at hive os op ved håret”. Teserne beskriver mest af alt den attitude, vi kan udruste os med, når vi skal udøve

denne paradoksale kunst. Først og fremmest skal vi indse, at ledelse er et ensomt og tvivlrådigt forehavende. Der er ingen formel og ingen smuk sti til en modsigelsesfri socialitet. Men vi kan, ifølge Lerborg, bruge erfaring og "sund fornuft" og være tro mod behovene i den konkrete situation. Hertil kommer, at han, i lighed med Sørensen & Torfing (2005) og Andersen & Thygesen (2004), anbefaler at være sparsom med styringen. Betingelserne for at håndtere paradokserne er bedre, når vi ikke plastrer os til med styringsværktøjer – med flere forskellige semantikker og bindinger.

Osborne 2010: New Public Governance

Til at beskrive den mere pluralistiske og reflekterede form for styring anvender Osborne (2010) begrebet *New Public Governance*. Det repræsenterer den "skygge fremtiden kaster ind over os" (shadow of the future), forstået som det nye mønster i styringen, som er ved at vise sig. Forud går hhv. *Public Administration* (bureaukratisk og fagprofessionel styring) samt *New Public Management* (incitament- og markedsstyring).

Når Osborne erstatter "Management" med "Governance", markerer det et skift i perspektivet: Fra at se styringen som et rationelt forehavende inden for et givent, hierarkisk eller markedsbaseret system, til at styringen udøves i en pluralistisk stat, i et netværksbaseret samspil mellem forskellige institutionelle regimer med forskellige styringslogikker og rationalitetsformer:

"*It posits both a plural state, where multiple interdependent actors contribute to the delivery of public services, and a pluralist state, where multiple processes inform the policy-making system. Drawing upon open natural systems theory, it is concerned with the institutional and external environmental pressures that enable and constrain the public policy implementation and the delivery of public services*

within a plural and pluralist system. (...) The central resource-allocation mechanism is the interorganizational network, with accountability being something to be negotiated at the interorganizational and interpersonal level within the networks…" (Osborne 2010: 9).

Der er altså tale om en pluralistisk statsform, hvor åbne og naturlige systemer fordeler og udveksler ressourcer gennem netværk, og hvor den eneste rationalitet og ansvarlighed (accountabilitet) er noget, der forhandles i de gensidige samspil mellem aktørerne.

I kølvandet på denne bestemmelse henviser Peters (2010) til *meta-governance* som en tilgang til at skabe koordinering og sammenhæng inden for en pluralistisk og decentreret offentlig sektor. Meta-governance er at styre samspillet mellem de forskellige styringssystemer. Her henviser Peters til indirekte former for meta-styring:

- Opstilling af præstationsindikatorer, som angiver kriterier for at vurdere præstationer, men som ikke søger at regulere, hvordan præstationerne tilvejebringes.
- Strategisk styring, forstået som overordnet koordinering mellem aktørerne med henvisning til overordnede, principielle mål.
- Budgetsystemer, der styrer gennem rammer.
- Kontrakter og brug af netværk.
- Blød regulering, som netop sætter retningslinjer for, hvordan samfundsanliggender reguleres via forhandling.
- Værdier og tillidsrelationer.

Listen indeholder velkendte styringselementer såsom f.eks. rammebudgettering og brug af kontrakter. På en måde synes NPG også at ligge i logisk forlængelse af den interesse for selv-regulering, som voksede frem i starten af 1980'erne, hvad enten den rettede sig mod markedet eller civilsamfundet som arenaer. Det nye er imidlertid, at styringen forskydes til et højere refleksionsniveau, hvor den skal betinge og balancere de forskellige logikker.

Opsummering

På mange måder ligner den teoretiske strategi den, der gjaldt for den neo-weberianske stat. Blot er der en ny kilde til dilemmaer, der kommer til syne: Forholdet mellem objekt-niveau og meta-niveau er potentielt ladet med paradokser, især hvis de sammenblandes (kategori-fejl). F.eks. vurderer Sørensen & Torfing (2005) netværksstyring ud fra dens demokratiske kvaliteter – herunder dens betydning for deltagelsesmuligheder, in- og eksklusion og civilisering af konflikter. Samtidig erkender de, at netværksstyring indebærer sin egen form for demokrati, som netop er det, analysen skal blotlægge. Diskussionen spaltes altså i på samme tid at forstå netværksdemokratiet på dets egne præmisser og tage stilling til det fra et eksternt synspunkt.

Andersen & Thygesen (2004) viser mangfoldigheden i styringsperspektiverne og henviser derpå styringens aktører til at træffe valg ud fra "egne visioner og strategier". Da disse visioner og strategier selv er betinget af de værktøjer, som skal vælges, er anbefalingen cirkulær og tom. Og det er måske netop pointen: Vi må træffe kontingente valg. Der er ingen trin-højere instans at appellere til. Blot et valg, som altid kunne have været anderledes.

Lerborg (2010a: 24) er fuldt ud klar over denne cirkularitet: "Vi er alle en del af historien og samfundet, og der er ingen privilegerede positioner "udenfor" at iagt-

tage fra. Det forhindrer os dog ikke i at indtage *den balancerede helheds position*. Dette er et helt traditionelt sigte – også selvom vi ser helheden indefra, fra vores egen position" (Lerborgs kursivering).

Denne paradoksi var jo også implicit tilstede i de neo-weberianske forsøg på at definere det særligt offentlige med afsæt i offentlige værdier, eller når vi i den resultatbaserede styring vil løse rationalitetssammenstød inden for et én-dimensionelt rationalitetsbegreb. Men paradoksien bliver særligt eksplicit, når vi direkte sætter os for at udøve meta-styring. Denne paradoksi kan frembyde dilemmaer: Vi opdager, at meta-positionen (hvorfra vi ønskede at se helheden) altid er indlejret i en partikulær position, og at der derfor altid er mange forskellige bud på helhederne, der i princippet kan rejse samme krav på at gælde. Frugten er først og fremmest erfaringen af kontingens – at der skal træffes et valg, og at dette valgt altid kunne have været anderledes.

Kompleksitet	Styringen finder sted i en kontekst af konkurrerende institutionelle regimer (stat, marked, civilsamfund) – med hver deres rationaler. Disse regimer danner netværk og kan relatere sig til hinanden på mange måder.
Dilemmaer	Dilemmaer opstår i sammenstødene mellem de forskellige rationaler, som kan medføre modstridende krav til én og samme beslutning eller handling.

	Dilemmaer kan endvidere opstå, når vi skal beskrive vores meta-position og må gøre det fra én af de partikulære positioner, som netop skulle studeres og reguleres fra meta-positionen.
Rationalitet	Rationalitet findes i forskellige former. Herunder dannes på meta-niveau en særlig forhandlingsrationalitet (Sørensen & Torfing 2005).
Fremmedgørelse	Vi er henvist til altid at stille os refleksivt over for de kæmpende rationaler – samtidig med, at vi dybest set har andel i kampen.
Autenticitet	At vedkende sig sin paradoksale situation – og bedrive ”tvivlende” og ”ensom” ledelse (Lerborg 2010b), tage valget på os og leve med konsekvenserne.

Styrken ved denne tilgang er helt klart, at vi undgår at blive fanget i rationalitetssammenstødene. Vi kan sætte navn på de kæmpende rationaler. Vi kan drøfte, hvornår de hver især er relevante (hvert rationale til sin tid), og vi kan således relativere deres gyldighed. Lerborg lægger op til, at de kan komplementere hinanden og kompensere for hinandens svagheder. Og Sørensen & Torfing (2005)

taler om en ny form for meta-rationalitet, forhandlingsrationa-liteten, der dukker op i netværksprocesserne. Alt i alt giver dette muligheder for at civilisere konflikterne og balancere rationalerne.

Problemet er som sagt: Fra hvilken position udøver vi denne meta-styring? Her er i princippet to veje: Den ene er at undvige dilemmaet ved at gå et trin op i refleksivitet – også velvidende, at det ikke fjerner dilemmaet. Når vi ser et dilemma, kan vi analysere dets diskursive mulighedsbetingelser. Og når vores egen refleksive position synes ladet med modsigelser, kan vi træde et trin højere op og iagttage dette som et interessant træk. Vi går fra 1. til 2. og 3. ordens iagttagelser. I princippet i uendelig regres, skønt vi formentligt bliver ramt af svimmelhed allerede på 2.-3. niveau (Bateson 2000). Den anden strategi er at afslutte regressen med en tautologisk sløjfe eller en cirkelslutning. Billedligt svarer det til von Münchhausen, som hiver sig selv op af sumpen ved sin hårpisk. Modsat svarer det til at holde sig til højere-ordens iagttagelser, til at svæve over sumpen og aldrig nogen sinde blive våd.

3.5. Transformative tilgange: Nærvær og narrativer

Vejene gennem refleksionens labyrint ender blindt – enten i regres eller i cirkularitet. Paradokser og dilemmaer forsvinder ikke, men forskyder sig bare til nye niveauer. Spørgsmålet er, om vi kan være åbne for de forskellige rationaler og dilemmaer – uden at forholde os reflekterende til dem. Refleksion indebærer en analytisk tematisering og genstandsgørelse af rationalerne. Vi står *over for* rationalerne og udlægger dem under bestemte begreber. Forudsætningen for at kunne det er, at vi allerede *er* i et forhold til dem. Det vil sige, at vi allerede er i en implicit forståelse af de begreber, hvorunder vi udlægger dem. Bevares, vi kan også tematisere disse begreber, men det forudsætter atter en implicit forståelse af andre

begreber, som vi bruger i denne tematisering. Med andre ord – vi deltager altid allerede i en historisk given og institutionaliseret fortolkningspraksis. Og det er som deltagere i en sådan praksis, at vi overhovedet kan være reflekterende. Den refleksive selvbevidsthed bliver aldrig total, men efterlader altid blinde pletter fra, hvor vi iagttog temaet.

Den cirkularitet, som i sidste afsnit viste sig som en logisk skønhedsfejl, åbenbarer et mere grundlæggende eksistentielt vilkår. Nemlig, at vi kun kan iagttage som deltagere i bestemte historisk givne livsformer og institutioner. Og dermed også, at helheder nødvendigvis må anskues fra vores deltagerposition, og at det universelle således paradoksalt nok kun kan være til som partikulært.

Husk på, at vi faktisk til daglig lykkes med at træffe beslutninger, som sammenvejer inkommensurable rationaler på måder, som vi nødigt ville redegøre for refleksivt. Læg hertil, at vi ligeledes faktisk oplever samtaler, hvor der i sammenstødet mellem forskellige perspektiver opstår nye perspektiver, som virker overraskende og berigende for deltagerne (jeg håber da, at læseren også har oplevet dette). Alene i denne primitive kendsgerning antydes en form for dagligdags og praktisk (og ikke eller kun delvist refleksivt selvbevidst) åbenhed.

Spørgsmålet er, om vi simpelthen kan tage afsæt i vores nærvær som deltagere – hvilket ikke nødvendigvis er et reflekterende nærvær. Der er allerede blevet henvist til dette nærvær, når Pedersen (2011) taler om det etiske øjeblik, når Klausen (2001) fortæller om at være i pyramidens centrum, og når Lerborg (2010b) henviser til tvivlende og ensom ledelse. Jeg skal her behandle en række bidrag, som nærmere beskriver denne form for nærvær og åbenhed, nemlig henholdsvis Melander (2012), Amhøj (2010) samt Stacey (2007).

Melander 2012: Autentisk lederskab

Hvor Pedersen (2011) har fokus på styringens legitimitet, så retter Melander (2010, 2012) blikket mod dens autenticitet. I sig selv er styringsteknologier blot "tomme systemer" eller abstraktioner, som først får indhold, når en leder skaber en fælles orientering i måden, vi bruger dem på. Problemet er, ifølge Melander, at styringsteknologierne, i stedet for at være medier for ledelse, har fået deres liv og har fortrængt eller underordnet ledelsen. I sin samtidsdiagnose beskriver han, hvordan disse teknologier bliver bærere af en anonym logik, der indgår i et "globalt imperium" af markedskræfter, politisk magt og kommercialiseret kultur, der gennemsætter sig bag om ryggen på aktørerne og gør dem til vedhæng og operatører (Melander 2012: 73-81). Melanders modtræk er en lederskabsreformation, hvor det offentlige lederskab re-vitaliserer sig og generobrer magten.

Som grundstruktur i denne tanke skelner Melander mellem ledelse og styring. Ledelse er "…at få mennesker i og uden for fællesskabet til at tænke, føle, lære og handle på en anden måde, end de ville have gjort uden ledelse" (Melander 2012: 141). Ledelse må nødvendigvis udøves under hensyntagen til de konkrete mennesker og behov, der indgår i konteksten. Den er en proces præget af gensidig påvirkning, respekt og læring. Lykkes processen, opstår der en fælles fornemmelse af en mission eller en retning. Skal den være bæredygtig, må den bero på gensidig tillid og på aktørernes ægte, autentiske engagement. Karisma og forførelse kan skabe fascination, men holder ikke i længden, hvis diskrepansen til virkeligheden bliver for stor og vedvarende. Derfor må den autentiske relation uddybes og udvikles.

Over for ledelse er styring altså teknologier, som handler om at få mål og midler til at hænge sammen. I bedste fald er disse teknologier medier for ledelse. I værste fald er det omvendt.

På den baggrund opstiller Melander en værdikæde for ledelse og styring, hvor ethvert styringstiltag afhænger af stadig mere universelle og eksistentielle ledelsesprocesser. Altså: Den konkrete eksekvering af styring afhænger af styringens mere generelle tilrettelæggelse og metoder. Disse metoder er igen udtryk for en ledelsesideologi, som opstiller en missionsformulering. Denne bygger på en understøttelse og samordning af aktørernes 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 (Melander 2012: 140).

Hvis værdikæden fungerer, vil styringen altså udtrykke et autentisk lederskab. Hvis den spaltes, vil styringen selvstændiggøre sig som et anonymt maskineri, hvor staten og markedet danner en forhandlet orden med sine egne normer, logikker og begrænsninger for aktørernes frihed.

Melander får altså fremhævet, at styring må erobres og få indhold gennem de deltagende aktørers engagement og tilslutning til værdier. Autenticitet er her at være ægte og tro mod sine grundlæggende værdier – både i ord og handling. Værdikæden ender dog blindt i den blotte henvisning til universelle værdier. Lige som Pedersen (2011) blot "antager", at der findes værdier med gyldighed for al offentlig embedsudøvelse (2011: 292), så henviser Melander blot til universelle værdier, kærlighed, lykke, mission og fælles univers. Hvordan dette kommer i stand, fortælles ikke.

Risikoen ved, at værdier blot er nogle, der henvises til, er, at de kommer til at udgøre en abstrakt horisont, som ”anvendes på” konkrete situationer. Autenticitet bliver altså den konsekvens, hvormed værdierne anvendes konkret. Analysen har imidlertid vist os, at vi må overvinde en sådan adskillelse mellem det universelle (værdierne) og det partikulære (den konkrete situation). Vi må orientere os i forhold til en normativ etisk horisont, men denne horisont eksisterer ikke som en abstrakt idealitet, men kan kun findes i og med, at vi udlægger vores konkrete situation. Tænkning er ikke blot en abstrakt aktivitet, som søger ud over det konkrete og ind i en abstrakt idealitet. Tænkning er vores fortolkende omgang med verden. Vi kan påberåbe os højere helheder (kærligheden, lykken, demokratiet og retssikkerheden), men kun fra vores konkrete ståsteder.

Skal vi overvinde denne adskillelse, kan vi ikke blot se styringsteknologier som ”tomme forme”, der fyldes med indhold via ledelse, der orienterer sig mod horisonten af værdier. Styring må anskues som en institutionel praksis, der nødvendigvis skaber og vedligeholder værdier og normer. Vi kan godt kalde det formale aspekt af denne praksis for ”styring” og det indholdsmæssige for ”ledelse”, men herved har vi ikke sagt ret meget.

Amhøj 2010: Virtualitet

Amhøj (2010) har fokus på at udvikle selve styringen – og navnlig vores evne til at styre med et åbent blik for det potentielle – det vil sige det endnu ikke mulige. I de simple tilgange styrer vi med blik for et bestemt mål, en plan og et budget. I de reflekterende tilgange retter vi blikket mod forskellige grupper af aktører, deres rationaler og mulige indbyrdes samarbejder. I begge tilfælde fokuserer vi på noget – noget muligt, som vi har en plan om kan realiseres. Med Amhøjs ord så ”indhegner”, ”kategoriserer” og ”fikserer” vi, og dermed skaber vi ”færre verdener”. I min terminologi reducerer vi kompleksitet. Og det er jo netop i kraft af vores kategori-

seringer, at vi danner forskellige rationaler, som kan støde sammen og gå i hårknude i form af dilemmaer. Heroverfor er Amhøj på jagt efter teknologier, som tillader at tage et spring ud i en åbenhed for alt det, der endnu ikke er muligt, og som vil gøre vores arbejde originalt og grænseoverskridende.

Her er det, ifølge Amhøj, vigtigt, at vi ikke kun styrer ud fra et ydre pres. Hvis vi hele tiden minder hinanden om, at der laves mere for færre penge, eller at vi skal præstere dette eller hint, presses vi hurtigt ind i nye "fikserende" og "indhegnende" styringstiltag. For at udvikle åbenhed må vi derimod foretage en paradoksal manøvre: For at finde vores autentiske jeg må vi abstrahere fra os selv – fra vores intentioner og subjektive orienteringer. For at være åbne må vi indordne os i en ramme, der umiddelbart kan virke kunstig og besynderlig. Vi kan f.eks. indgå i rollespil og teater, hvor vi skal spille "oberst der lugter en blomst" eller bordelmutter". Eller vi kan ligge på gulvet og lytte til musik og visualisere, at vi først løber og siden flyver gennem en stor skov. Det kan være udfordrende og virke "flippet" i en styringsmæssig sammenhæng. Men vi skaber hermed en abstraktion, hvor vi kortslutter vores umiddelbare tilskyndelser til at forfølge vanebestemte rutiner, og vi forbinder os med nye energier og aspekter af os selv. Vi desubjektiverer os i stedet for blot at bekræfte og befæste vores givne og anerkendte subjektposition. Her handler det ikke om et fravær af "indhegninger", men om at benytte sig af nogle andre indhegninger, som afgrænser et territorie, hvor vi oplever en ny intensitet og energi.

Oplevelsen er farvet af stærke stemninger og høj intensitet. Og formålet, ja, det er ikke andet end netop intensitet. Amhøj beskriver praksisformer som teater, musik, visualiseringer, som normalt lever i periferien af offentlige organisationer – på medarbejderdage, workshops, efteruddannelse etc. Men hun mener, at de besidder et stort ledelsespotentiale.

På den baggrund skelner Amhøj mellem kontrollerende og superviserende styringsteknologier, som beder os om at se ”fejl, forventningsbrud og afvigelser fra normen”, og virtuelle styringsteknologier, der sætter os i stand til at ”…lede(r) efter de sensationer, der skaber, styrer og indhegner territorier af det, som vi genkender som intensitet og energi (Amhøj 2010: 254). De kontrollerende og superviserende teknologier benytter sig af skellet mellem norm og afvigelse. Det gælder både de fremmedstyrende teknologier, der ytrer sig i regler, rutiner og instrukser, og de såkaldte selvteknologier, som ansporer medarbejderen til at kontrollere sig selv og skabe sig selv på nye måder. Med de virtuelle styringsteknologier måles medarbejderen ikke op imod en given organisatorisk norm. Derimod skabes ”…sensationer, der kan rekonfigurere forholdet mellem organisationen og den enkelte leder og medarbejder, eksempelvis ved at skabe nye sammenhænge mellem komponenter som tid, rum, krop, personlighed, følelser og relationer” Amhøj 2010: 254). Udefrakommende normering og supervision konstituerer den formelle organisation. Selv-teknologier konstituerer den superviserende organisation. Den virtuelle styring befordrer derimod tilblivelsen af en virtuel organisation – uden indre og ydre grænser.

Amhøj foretager tre greb, som åbner for radikalt nye tilgange til udviklingen af vores arbejde og organisering. For det første foretager hun en reorientering af styringens intentionalitet. Styring er nødvendigvis rettet mod noget. Men her rettes den ikke mod mål, men mod stemninger, intensitet og energi. Det handler ikke om at nå et mål, men om at re-konfigurere forbindelserne mellem tid, rum, kroppe, følelser etc. Dermed kortsluttes styringens målorientering og åbner sig mod en mere ubestemt horisont af mulige måder at være på. For det andet gøres dette forehavende ved at bruge bestemte teknologier, som primært hentes blandt kunstneriske medier og udtryksformer. Ved at knytte virtualitet til teknologier hin-

drer hun, at f.eks. intensitet knyttes til specielle individer (som regnes for intense og karismatiske). Teknologierne er tilgængelige for alle. Når hun vælger kunstneriske medier og udtryksformer som teknologier, hænger det sammen med, at disse kan have intensitet og stemninger som tema – uden at behøve at pege ud over dette. For det tredje hævder hun, at vi netop gennem denne selv-abstraktion (desubjektivering) får mulighed for at blive os selv som autentiske. Hos Melander (2012) var autenticitet at være tro mod bestemte værdier. Her er autenticitet at være åben for det potentielle – for endnu ikke mulige værdier, lege med dem og tage dem til sig gennem denne åbenhed. Vi bringer visualiseringer af obersten og bordelmutteren ind i vores daglige praksis.

Styrken ved denne tilgang er, at den klart muliggør at bryde om i fastlåste rationaler og identiteter. Vi kan være åbne og legende og dermed give plads for, at helt nye rationaler kan emergere. Det er mindre tydeligt, hvordan disse kreative eksperimenter reelt kvalificerer styringspraksis. Hvad vi gør, er, at vi for en tid udskifter genre-reglerne. Vi suspenderer de genre-regler, der normalt gælder for styringen, og påtager os et nyt sæt, som hentes fra en bestemt kunstform. I stedet for at tale om mål, planer og budgetter, tager vi lermasker på eller lytter til musik og taler om stemninger og intensitet. Begge slags samtaler er reguleret i en bestemt institutionel sammenhæng. Men alene det, at vi foretager skiftet, muliggør, at vi kan tale sammen på nye måder. Men hvad så?

Amhøj beskriver, hvordan vi kan få øje på noget nyt hos os selv og i verden. Men det er hvilket som helst nyt. Grebet er, at vi kortslutter vores målorientering og gør os sensitive over for stemninger og energier. Men dette er en meget bred anvisning, og den kan føre til hvad som helst. Én ting er at bryde ud af hverdagens styringspraksis. Noget andet er at vende tilbage. Efter at jeg har taget mit magiske bælte på, skal jeg tilbage og arbejde videre med budgettet. Måske kan jeg reinte-

grere stemninger og kvaliteter fra eksperimentet i mit arbejde. Jeg kan tale med oberstens stemme, føle en stærk energi og sikkerhed fra det magiske bælte eller være strid som bordelmutteren. Det kan opleves som en psykologisk styrkelse. Det kan fremkalde nye reaktioner, positive og negative, og dermed give anledning til nye mønstre i samtalerne. Eller det kan blive ignoreret eller marginaliseret. Amhøj er mere præcis i at beskrive, hvordan vi bryder ud, end i, hvordan vi vender hjem.

Faren er, at eksperimenterne bliver en slags "frirum", der er dekoblede i forhold til styringspraksis, eller som giver anledning til skizofrene situationer (Andersen 2007: 111). Legen kan være en "pause", hvor organisationens almindelige spilleregler for en tid sættes ud af kraft. Den kan være en fortløbende proces, der løber parallelt med den almindelige styring og drift – i særlige udviklingsmiljøer. Eller vi kan zig-zag'e mellem legen (den virtuelle organisation) og hverdagen (den superviserende/kontrollerende organisation), og her kan der opstå en grundlæggende usikkerhed om konteksten: hvornår eksperimenterer vi med nye stemninger og energier, og hvornår giver de anledning til bindende beslutninger.

Amhøj synes ikke at have tiltro til, at vi kan udvikle styringen gennem dens egne genre-bestemte samtaler. Disse er bundet af skemaer, der kun forholder sig til normer og afvigelser. Kun ved at bryde dens genrebestemte regler, kan den åbne sig for det "endnu ikke mulige".
Spørgsmålet er dog, om vi ikke er i stand til at forholde os til en større kompleksitet, når vi taler om den daglige styrings problemer og opgaver. Når vi finder en løsning på et budgetproblem, sætter vi ikke kun værdi på den truende afvigelse. Vi kan også tale om den kompleksitet, der kommer til syne med truslen om en afvigelse. Og vi kan udøve dømmekraft, udsøge alternative løsninger, kombinere mål og ressourcer på nye måder etc. Også her kan det nye opstå – inde fra styringen selv.

Stacey 2007: Komplekse, responsive processer

Spørgsmålet er altså om, hvordan vi kan gøre rede for muligheden af en transformativ styring, som udspringer af styringens egen praksis. Altså, hvordan vi gennem styringens egne samtaler kan forholde os åbent til det nye, der opstår i sammenstødet mellem forskellige værdier, rationaler og identiteter. Her skal værdier, rationaler og identiteter ikke ses som en ydre og abstrakt horisont, men som momenter, der skabes og vedligeholdes gennem styringen selv.

For Stacey (2007) er styring samtaler, som netop grundlæggende er transformative. De er, med hans ord, præget af en transformativ kausalitet (Stacey 2007: 243-265). Det transformative ligger i den måde, hvorpå de på én gang reproducerer og fornyer styringens temaer og rationaler. Samtalerne kan imidlertid udfolde sig med forskellige kvaliteter og grader af åbenhed: De kan være fastlåste og lukkede. Eller de kan være frit-flydende og kreative. Udviklingen af styringen sker gennem, at vi kvalificerer vores egen deltagelse i disse samtaler og skaber betingelser for åbenhed og et friere flow (Stacey 2007: 286-287). I lighed med Amhøj (2010) kan vi også med dette afsæt anvende drama og improvisation til at forny styringen – men her er det hverdagen, som er temaet. Vi bryder ikke ud. Vi transformerer styringen indefra.

Her skal jeg kort gøre rede for præmisserne for denne pointe:

Organisationer skabes og vedligeholdes gennem interaktion. Afsættet hos Stacey er meget konsekvent, at generelle strukturer og koncepter kun kan eksistere som partikulære – i konkrete interaktioner. Som han siger i en tidligere artikel: "…there is nothing above or below interaction itself" (Stacey 2003). Der er intet

”substratum” af systemer og mekanismer, som eksisterer uafhængigt af den måde, vi omgås hinanden på.

Interaktion er samtaler (conversations), hvor vi udveksler gesti og symboler. Her trækker Stacey på Meads interaktionisme (Mead 1934: 42-90). Hovedlinjerne er her: Den elementære sociale realitet er aktører, der udveksler gesti af forskellig art. Meningen med en gestus er aldrig blot bestemt af en “afsender”, men fuldbyrdes gennem den andens respons. Bevidsthed opstår, når vores egne gesti begynder at få samme betydning for os selv som for andre, altså at vi implicit reagerer som de andre. Vi lærer at tage den andens perspektiv. Når vi ad denne vej kan forholde os refleksivt til gesti, bliver de symboler, som “står for noget ...”. Med symboler bliver det muligt at føre en “indre” konversation. Symboler får generaliserede betydninger, og vi kan vurdere vores handlinger ud fra et sæt generaliserede forventninger (det generaliserede andens perspektiv). Selvet dannes som en dobbelthed af et spontant og handlende “jeg” og et socialt “mig”, som afspejler de generaliserede sociale forventninger til “jeget” (Mead 1934: 173-178). I denne proces dannes sociale institutioner som generaliserede måder at reagere på bestemte gesti på (Mead 1934: 261).

Organisationer bliver således til i og med, at aktører danner relationer til hinanden gennem interaktion. Det sker altid igennem brug af bestemte symbolske medier, og det ordnes ved hjælp af bestemte temaer. Temaer kan være præskriptive (altså normer, der foreskriver bestemte handlinger, og som gælder på trods af afvigelser). De præskriptive temaer er med til at definere organisationen som et hierarki af mål, regler og rutiner. Temaerne kan også være kausale – altså skemaer, som sammenkobler årsager og virkninger, mål og midler, i bestemte relationer. Og endelig er der narrative temaer, som indeholder de grundlæggende fortællinger om, hvad organisationen er, hvordan den blevet til og har udviklet sig. Temaerne

organiserer deltagernes oplevelse af at være sammen. Og de er med til at afgrænse, hvilke interaktioner, der hører til organisationen, og hvilke, der ligger udenfor.

I lyset heraf kan vi se styring som samtaler – symbolsk medieret interaktion, som er organiseret via præskriptive, kausale og narrative temaer. Præskriptive temaer fokuserer på normer og afvigelser (som Amhøj 2010 omtaler det). Kausale omhandler vores forståelse af sammenhængen mellem mål og midler i forskellige sammenhænge. Men de narrative omhandler mere grundlæggende, hvad der overhovedet konstituerer os som aktører, der kan handle. Alle tre typer af temaer frembyder arsenaler af institutionaliserede værdier, rationaler og værdier, som kan bringes i spil, når vi skal udlægge hinandens handlinger.

Vi kan definere organisationen som "helhed" med afsæt i forskellige temaer – f.eks.: som et retsbestemt hierarki (præskriptivt), som et produktionssystem, der omdanner input til output (kausalt) eller som et værdibestemt skæbnefællesskab (narrativt). Med sådanne forskellige afsæt kan vi definere organisationen som socialt objekt, og vi kan idealisere dette objekt ved at tilskrive det fakticitet og subjektivitet (det kan handle selv, have mål og meninger etc.). Sådanne idealiseringer kan spille en ret afgørende rolle for vores organisering af vores løbende interaktioner. Og de bør bestemt ikke affærdiges. Blot er det vigtigt at holde sig for øje, at der er tale om idealiseringer af noget, der kun kan skabes konkret i vores indbyrdes samspil (Stacey 2007: 314-318 & 342-350).

Der er her ikke noget mærkeligt i, at der i vores samtaler optræder forskellige temaer og udlægninger af organisationen – og dermed også forskellige rationaler i udlægningen og begrundelsen af handlinger. Som abstrakte forestillinger udgør sådanne helheder og rationaler alternative idealiseringer (eller kult-værdier). Disse abstraktioner får imidlertid alene mening, når de realiseres i fortolkninger af konkrete situationer. Og her mødes og brydes forskellige rationaler og helheds-

forestillinger konstant.

I denne tematiske og konfliktprægede organisering af vores samvær påfører vi hele tiden hinanden betingelser, som på én gang begrænser og skaber muligheder (enabling constraints). Dette betegner Stacey (med reference til Norbert Elias) som magtudøvelse (Stacey 2007: 352-353). At forhandle budgetter og planer er en sådan magtudøvelse. Der sættes begrænsninger, og der åbnes samtidig muligheder. Magt begrundes med værdier, normer og fortællinger – og tilsammen konstituerer disse en ideologi (Stacey 2007: 344-348). Heri ligger en konstant dynamik, som handler om at inkludere og ekskludere (værdier, identiteter og rationaler).

For Stacey kan en organisation altså defineres på følgende måde:

"Organisations are patterns of power relations sustained by ideological themes of communicative interaction and patterns of inclusion and exclusion in which human identities emerge." (Stacey 2003).

Komplekse, responsive processer er altså myriader af gensidigt orienterede handlinger og udlægninger af hinandens handlinger. Herigennem opstår kohærente mønstre, som er organiseret via bestemte institutionaliserede temaer. Processerne er, ifølge Stacey, præget af *transformativ kausalitet*, det vil sige gentagne interaktioner, som på samme tid konstituerer kontinuitet og transformation som momenter i organisationens tilblivelse, og som nyfortolker fortiden i lyset af nye forventninger til fremtiden - og omvendt skaber nye fremtidsscenarier ved at genfortælle fortiden (Stacey 2007: 244 & 259).

Styringens tranformative natur har en række indre modsigelser som sit omdrejningspunkt:

For det første skaber vi på én gang kontinuitet og transformation. På den ene side er organisationen, dens strukturer, regler og mål givne. Jeg er altid allerede i en

given institutionel sammenhæng, som findes forud for min medvirken, og dens normer gælder, uanset om jeg tilslutter mig dem eller ej. Jeg har ikke opfundet den danske statsform eller skrevet kommunens kasseregulativ. Men jeg kan slå mig på dem. På den anden side kan disse strukturer, regler og mål kun eksistere i og med, at vi bruger dem og forpligter os i forhold til dem i konkrete situationer. Vi skaber og genskaber normer, når vi udøver dømmekraft i forhold til konkrete sammenstød af hensyn og perspektiver. Vi skaber og genskaber kausale forklaringer, når vi udlægger konkrete begivenheder og deres indbyrdes sammenhænge. Og vores fælles historie bliver bestandigt genfortalt, når vi udlægger meningen og perspektiverne i den øjeblikkelige situation. Hermed opretholder vi på én gang kontinuitet (realiserer en historisk given horisont af normer, årsagsprincipper og grundplot), mens den genskabes og transformeres i situationen.

Dette indebærer en cirkulær tidslighed, hvor fortid og nutid gensidigt betinger hinanden. Historien genskrives fortløbende og transformeres i overgangen fra det ene øjeblik til det andet. Dette sker i lyset af vores forventninger til fremtiden, som farver det forudgående forløb af begivenheder. Og omvendt, vores opfattelse af, hvad der har bragt os hertil, kaster lys på, hvad vi forventer (her trækker Stacey i høj grad på Mead 2001, som vi skal vende tilbage til senere i denne afhandling). Konsekvensen er, at tid må opfattes som en narrativ konstruktion, som vi opbygger med bestemte plot og dramaturgier. Den lineære tid er en abstraktion baseret på narrative konstruktioner.

Endelig indebærer dette et helt grundlæggende paradoks, nemlig at ethvert forsøg på at påberåbe sig en helhed (retsstaten, kærligheden, verdensmarkedet eller nabolagets ånd) nødvendigvis må ske fra en lokal og partikulær position. Styring er basalt set en interaktion, hvor vi hævder at tale på vegne af bestemte helhedshensyn, som autoriserer vores synspunkter. Bestandigt sætter vi skel mellem helhed (=almenvellet) og del (=særinteresser), og det inkluderer og autoriserer

visse positioner og marginaliserer andre. Krydspres og dilemmaer er dermed helt essentielle, da disse netop udtrykker kampen mellem forskellige helhedsforestillinger. Styring bliver arenaen for forhandling af disse skillelinjer, og i myriaderne af disse samtaler emergerer organisationen som et mønster, der hele tiden på én gang vedligeholdes og transformeres.

Stacey omtaler ikke autenticitet. Men han skelner mellem forskellige måder at deltage i disse processer på og mellem forskellige kvaliteter af samtaler. Nogle samtaler fastholder fikserede udlægninger af kompleksiteten. Der påberåbes måske kultværdier – uden at forsøge på at reflektere over situationens konkrete kompleksitet. Der fastholdes bestemte mønstre af inklusion og eksklusion, hvor bestemte deltagere og temaer udgrænses. Der opbygges en ideologi om, hvordan bestemte krydspres og dilemmaer er organisationens skæbne, der fastholder og autoriserer en bestemt strategi og gør det uansvarligt at foreslå andre. På den anden side kan samtaler også være præget af et friere og lettere flow. Samtalerne åbner sig for kompleksitet og alternative udlægninger, og nye perspektiver kan komme til syne. Dialogen får sit eget liv og er ikke noget, nogen har styr på, men transformativ i radikal forstand. Her ligger ansatsen til at anskue autenticitet – ikke som en egenskab ved et individ, men som kvalitet ved en dialog: nemlig ved en radikal åbenhed, som viser sig i noget så hverdagsligt som en oprigtig, ligefrem og utvungen samtale.

Opsummering

Der er en vigtig forskel mellem denne form for åbenhed og så den reflekterede styrings forsøg på at balancere forskellige rationaler og hensyn. Når vi taler om balancering, antager vi, at der er et balancepunkt, et hensigtsmæssigt miks, som vi kan vælge ud: ”den balancerede helheds synspunkt”. Selv om vi også i den reflekterede styring vedkender os, at dette er et paradoksalt forehavende, så afhol-

der det os ikke fra at påberåbe os ”den balancerede helhed”. Paradokset lægges dødt ved, at vi distancerer os fra det og træder et trin op ad refleksionstrappen (det følger dog med). Og hvad mere er: Vi placerer opgaven med at finde balancen hos en ”ensom” og ”tvivlende” ledelse (Lerborg 2010b). I Staceys tilgang anerkender vi paradokset, og autenticitet bliver at kunne forblive i åbenheden for det, der kommer til syne i sammenstødene. Og denne åbenhed gøres ikke til et idealiseret træk ved individer, men er en kvalitet, der opstår i måden, vi er sammen på (jeg vender tilbage til autenticitetsbegrebet senere i dette kapitel).

Vil vi udvikle styringen, gør vi det ved at kvalificere vores egen deltagelse. Vi sætter nye samtaler i gang, som vi udvikler ved at indbyde nye deltagere og lade temaerne forgrene sig. Shaw (2001) beskriver, hvordan vi indbyder og lader samtaler udvikle sig, og hvordan dette transformerer temaer, problemer og strategier. For at understøtte disse processer kan vi også bruge drama og improvisation, som Amhøj (2010) taler om det. Men det kendetegnende for disse forsøg er, at improvisationerne udvikler sig omkring deltagernes konkrete situation. De visualiserer ikke fantasi-gestalter som obersten, der dufter en blomst, men deres seneste konfliktfyldte samtale, som de skaber variationer over. På den måde ibrugtages andre genrer, men de bruges til at udforske styringen indefra. Improvisationen synliggør, at identiteter og rationaler ikke er fikserede, men i spil – at vi konstituerer os selv og organisationen i en samtidig proces (Friis & Larsen 2006).

På den baggrund vil jeg give følgende bud på definitionen af nøglebegreberne i dette kapitel:

Kompleksitet	Styringen finder sted gennem myriader af samspil, hvor aktørerne udlægger hinandens handlinger og organiserer deres samvær ved hjælp af præskriptive, kausale og narrative temaer. Der er altid flere udlægningsmuligheder og flere måder at konstituere sin identitet på, end der kan realiseres i en given situation.
Dilemmaer	Dilemmaer kan komme til udtryk i sammenstødet mellem flere idealiserede hensyn (kultværdier). De afspejler, at styringens konstitution er gennemsyret af paradoksi: Helheder kan kun eksistere som partikulære. Fortid og fremtid definerer hinanden. Kontinuitet og transformation bliver til i samme proces.
Rationalitet	Vores idealer om rationalitet udtrykker den måde, hvorpå vi gør rede for vores handlinger – præskriptivt, kausalt og narrativt.
Fremmedgørelse	Vi har en tendens til dels at tingsligøre og idealisere mønstrene i vores interaktion som ”systemer”, dels at gøre ledere til autonome subjekter, der gør noget ved disse systemer. Fremmedgø-

	relse ytrer sig bl.a. i rigide kommunikationsmønstre.
Autenticitet	At tale sammen i en forståelse af, at organisationen bliver til gennem den måde, vi er sammen på. Altså en åbenhed for styringens paradokser. Denne ytrer sig i en kommunikation, som er fritflydende, spontan og skabende.

Begreberne har en tæt indbyrdes sammenhæng: Styring er et komplekst net af samtaler og gensidig konstituering mellem deltagerne. At der her indtræder modsigelser og paradok-ser er ikke en ”fejludvikling”, som hæmmer styringen. Tværtimod er paradoksi omdrej-ningspunktet for de processer, hvorigennem vi skaber os selv og den organisatoriske kontekst: Der er hele tiden forskellige muligheder for at udlægge en situation – forskellige bud på ”helheden” og nye genfortællinger af historien, som kan sætte nye bevægelser i gang. Og autenticitet er, når vi i vores indbyrdes samtaler er åbne for denne paradoksi.

Jeg tror, at de fleste har oplevet samtaler, som ”rykker”. Altså samtaler, der måske uventet fik sat fokus på det, vi fandt vigtigt i sagen, og fik udtrykt dette på en måde, som var særligt vedkommende og livfuld. Samtaler, som fik deres eget liv, og hvor det var sagen, der var i fokus, og hvor vores forståelse af sagen blev radikalt transformeret. Sådanne samtaler behøver ikke at være særligt refleksive i den forstand, at de tematiserer sig selv og deres egen kontekst. Tværtimod er sagen i fokus, og det er på en måde sagen, der sætter sig i bevægelse (se f.eks. Gadamars,

1986, beskrivelse af Spiel).

I de sidste afsnit af dette kapitel skal vi uddybe og perspektivere disse nøglebegreber på baggrund af denne teorigennemgang. Sigtet er at præcisere og begrunde den teoretiske strategi, som jeg vil anvende i den videre analyse af mulighedsbetingelserne for autenticitet i offentlig styring.

3.6. Mod en syntese?

Der løber en række skillelinjer mellem de teoretiske strategier, som er beskrevet i de forudgående afsnit. På den ene side betoner de, at vi er bundet og forpligtet af en række givne vilkår: Der er givne mål, som vi skal finde midlerne til at realisere. Der er givne offentlige værdier, som udgør normative fordringer til det at drive forvaltning i et demokratisk samfund. Og der er en række forskellige sektorer, som spiller sammen med hver deres typer af rationaler (stat, marked, civilsamfund). På den anden side indebærer styring, at vi kan gøre noget ved disse vilkår. Vi opfordres til at designe det rette resultatbaserede styringssystem, som skaber fokus på mål, effekter og kausale sammenhænge til virkningsfulde indsatser. Vi kaldes til at udvikle statens legitimitet og revitalisere de grundlæggende værdier under nye vilkår. Og vi skal udøve meta-styring og finde balancen mellem de forskellige rationaler og styringsparadigmer.

Udviklingen af styringen har, ifølge Stacey (2007), netop løbet spidsrod mellem en objektiv og en subjektiv pol: På den ene side opfattelsen af styringen som et besjælet system, hvor vi blot indgår i dets egen logik. På den anden side idealet om lederen som autonomt subjekt, der kunne betjene styringen ud fra overordnede mål. Faktisk har vi en tendens til hastigt at pendle mellem disse to yderpunkter. Nogle gange italesætter vi os som underordnede dele af et større system – hvad

enten vi føler os veltilpassede og funktionelle, eller vi ser os som dysfunktionelle ofre i appel til en højere retfærdighed eller i åbent oprør. Andre gange kan vi tale om, at vi ”designer” styringen, ”implementerer” kultur og værdier eller ”udruller” nye arbejdsformer. Disse begreber (design, implementering, udrulning) fylder vældigt i direktionsdagsordener og konsulenters powerpoint-præsentationer, men de udtrykker forestillingen om at kunne styre fra en uafhængig subjektposition – at stå uden for eller over organisationen. Du kan selv overveje, hvor tit du i løbet af en dag eller uge skifter mellem at se dig selv som henholdsvis en del af organisationen og som én, der kan styre og forme organisationen. Hvor tit er du klient og offer? Hvor tit er du herre? De to abstraktioner er to sider af samme sag – af samme tingsliggørende logik, blot med den forskel, at den ene fokuserer på objektet og den anden på subjektet.

Denne dobbelte logik kan, ifølge Stacey (2007), føres tilbage til Kants filosofi. Kant formulerede et moderne, filosofisk grundlag for at anskue naturen som selvorganiserende. For ham var det afgørende, at levende organismers udvikling måtte forklares på en anden måde, end når vi forklarer, hvordan døde genstande påvirker hinanden. 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. Kunne vi overskue samtlige variable og deres sammenhænge, kunne vi i princippet forudsige alle fremtidige hændelser. Denne mekaniske kausalitet, mente Kant, var relevant, når man skulle forklare interaktionen mellem døde genstande. Med levende organismer var det anderledes. Organismer måtte beskrives som organiske og sammenhængende. De er kendetegnet ved at opretholde en bestemt grænse og indre sammenhæng. Deres udvikling følger en anden type af kausalitet. Et befrugtet æg udvikler sig til en moden organisme gennem et komplekst samspil mellem dets

forskellige dele, som igen indgår i samspil med det omgivende miljø. Her opstår helheden, organismen, som om den udfolder en iboende logik, en plan eller en regulativ idé. Organismer er i den forstand selvorganiserende og selvproducerende. Der er her tale om 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 denne "som om". Vi kan ikke vide, om organismen faktisk forfølger et formål. Men som iagttagere kan vi passende forklare dens udvikling og stofskifte med omverdenen som udtryk for et formål eller en regulativ idé.

Kant lagde samtidig vægt på, at vi som subjekter ikke kan indordnes i en systemforklaring. Det var nødvendigt at antage, at subjektet var autonomt – at det stod over for naturen. Kun på den måde gav det mening, at vi som iagttagere kan vælge at beskrive naturen på forskellige måder, f.eks. ved at henvise til formål og regulative idéer, som er en logik, vi tilskriver naturen, og hvor vi ikke ved, om den findes "derude". Vores handlinger som subjekter beror altså på en tredje slags kausalitet, nemlig rationel kausalitet, hvor vi træffer autonome valg af mål og handlinger. Ydre vilkår og årsager får betydning for vores handlinger ved, at vi forholder os til dem. Vi kan altså ikke forstå os selv blot som mekaniske objekter, fordi ydre påvirkninger er formidlet gennem vores egen aktive stillingtagen til dem. Betingelsen for, at vi er autonome, er, at vi forholder os til ydre og indre påvirkninger gennem etiske grundsætninger. Lod vi os blot drive af vores umiddelbare tilskyndelser, var vi ikke autonome og ikke subjekter. Det, der gør os til subjekter, er, at vi forholder os til en handling som eksemplarisk, det vil sige som udtryk for en generel regel, som skal kunne bruges og begrundes universelt. Hver handling skal altså kunne bestå testen, at vi kan gøre den universel. Denne tænkning er altså grundlæggende dualistisk, idet én type kausalitet bruges om systemer, og en anden type bruges om menneskelige individer.

Staceys pointe er, at tænkningen om organisationer og styring har videreført denne dualisme, men at den samtidig har overset Kants advarsel om at behandle mennesker og organisationer som systemer. Fra tiden omkring 2. Verdenskrig vokser systemteorier og kybernetik frem – i et vældigt forsøg på at forstå systemers selvregulerende mekanismer og vores mulighed for at programmere disse. Mennesker og organisationer blev ikke blot forstået, som om de var systemer. De blev 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, som 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 mentale modeller. Hvert system kan ses som indgående i et selvregulerende samspil med andre systemer på samme niveau eller på tværs af niveauer. Styring angår disse selvregulerende processer – læring, tilpasning, udvikling etc.

Samtidig bevaredes Kants anden grundidé om mennesket som et autonomt subjekt. Vi kan jo som subjekter danne begreber om disse systemer og gribe regulerende ind – programmere systemernes egen logik, intervenere i læreprocesser, forme kulturen eller udfordre de mentale modeller.

Denne spaltning mellem det selvregulerende system og det autonome subjekt er kilde til en umådelig fremmedgørelse. Den mytologiserer både systemet og lederrollen. Vi kan som sagt pendle mellem yderpunkterne: At se os som systemkomponenter eller som svævende over systemet. 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 et særligt lag af organisationen, som især har været tilskrevet status som autonome subjekter, nem-

lig lederne. Og de har udøvet denne særlige status i særlige situationer og i relation til særlige opgaver, nemlig når der skal lægges strategier, aftales 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.

I behandlingen af simpel, reflekteret og transformativ styring er det også nærliggende at forsøge at pendle mellem dem. Når vi kan opstille et klart mål, er det legitimt at fokusere og strømline aktiviteter for at nå disse mål og at udforme kausale hypoteser om, hvordan sammenhængen i indsatsen er. Når vi oplever målsammenstød og legitimeringsproblemer, og når vi skal styre komplekse felter med mange forskellige aktører og rationaler, er det fornuftigt at indtage en metaposition. Og når vi ikke ved, hvad vi skal gøre, eller vi har brug for noget helt nyt, må vi stille os åbne og modtagelige for det, der kan opstå imellem os.

Strategierne zig-zag'er mellem forskellige grader af åbenhed: I den ene ende er vi énøjet fokuserede på givne mål eller dedikerede forsvarere for den offentlige etos og forestillingerne om det gode samfund. Vi er så at sige loyale dele af en given organisering. I den anden ende slipper vi disse fikspunkter og træder ud i en større åbenhed og autonomi. For en styringsteknolog ville det nu næsten være for fristende at opstille et contingency-skema for et situationsbestemt "valg af åbenhedsgrad". Vi kunne nu udforme en funktionalistisk syntese under mottoet: "Hver ting til sin tid"! Og jeg er sikker på, at mange ledere vil kunne genkende den grundlæggende logik i dette. Når vi forhandler budgetter i sidste time, må vi være fokuserede og stringente – og ikke foreslå radikal åbenhed, rollespil og dybe grundlagsdiskussioner. Andre gange, på lederseminarer, innovationsworkshops og andre beskyttede kontekster, kan vi vove os ud på den tynde is under den store himmel.

Analysen giver imidlertid ikke grundlag for en sådan designet orkestrering af åbenhed. Pointen er, at kompleksitet og paradoksi hele tiden er tilstede som grundlæggende dynamik i styringen, og de kan bryde ud i åbenlyse dilemmaer, også når vi ikke ønsker det. Sikkerhed og stabilitet er forbigående tilstande, der undergraver sig selv og må give plads for nye ordningsforsøg. Vi kan altså godt vælge at være målfokuserede og instrumentelle i den ene situation, og mere overordnet reflekterende og meta-styrende i den anden. Men vi kan aldrig vide, hvornår vores ordningsforsøg vil lide skibbrud.

Dette afdækker en mere grundlæggende udfordring: Vi må opgive idéen om at kunne pendle mellem at være "objekter" i en given system-sammenhæng og at være autonome subjekter, der kan hæve sig over systemet og designe dets måde at virke på. I bund og grund er vi deltagere. Alt, hvad vi kan udrette, udretter vi gennem vores deltagelse i lokale interaktioner. Vi er henvist til at udkaste bud på "helheden"; uden helhed ingen styring. Men disse forsøg er ladet med paradoksi, og det giver grundlaget for dynamik og transformativitet i måden, vi udvikler organisationen på.

Autenticitet – forstået som åbenhed for paradoksi – er altså ikke noget, vi blot "slår til", idet vi indtræder i privilegerede og autonome subjektpositioner. Den er et medfølgende og konstitutivt element i vores samtaler. Den kan være mere eller mindre fremtrædende i samtalernes temaer. Navnlig i grænsesituationer, hvor vi udfordres af krydspres og dilemmaer, træder paradoksien frem som et truende sammenbrud i mening og handlemuligheder. Og her bliver åbenheden for paradoksi afgørende for at kunne genskabe og transformere meningsfuldheden af samtalen.

I det følgende skal jeg opsummere nogle hovedtræk ved begreberne *kompleksitet*, *rationalitet* og *autenticitet*, som vil være vejledende for undersøgelsens videre kurs. Hvert af de følgende tre afsnit vil altså udforme en skitse og en rettesnor, som jeg vil følge i resten af afhandlingen.

3.7. Kompleksitet

Kompleksitet viser sig ved, at der i enhver situation er langt flere fortolknings- og handlemuligheder, end der kan realiseres:

- Der er en mangfoldighed af mål, midler og mulige kausale relationer mellem disse (simpelt niveau).
- Der er en mangfoldighed af institutionelle kontekster med tilhørende rationaler, hvorunder mål og midler kan have mening, og handlinger kan begrundes (reflekteret niveau).
- Og i denne udlægning af hinandens handlinger deltager vi i en myriade af lokale interaktioner, hvori de institutionelle kontekster, såvel som vores egne identiteter som aktører, skabes og vedligeholdes (transformativt niveau).

Denne kompleksitet kan beskrives både i sit omfang og sit indhold: Omfangsmæssigt kan vi se, at vi med en handling medvirker i større og mere forgrenede handlingsmønstre. Når sagsbehandleren taler med borgeren, så skabes og udvikles deres relation, men samtidig indgår samtalen i den fortsatte skabelse og udvikling af rets- og velfærdsstat. Implicit står samtalen i relation til myriader af samtaler og handlinger, hvorfra en bestemt institutionel orden (eller måske flere konkurrerende ordener) opstår. Elias (2000) beskriver disse mønstre: ”*This basic tissue resulting from many single plans and actions of people can give rise to changes and pat-*

terns that no individual has planned or created. From this interdependence of people arises an order sui generis, an order more compelling and stronger than the will and reason of the individual people composing it" (Elias 2000: 366, forfatterens egen kurivering). På én og samme tid opstår både et lokalt og et globalt mønster. Det globale mønster (retsstaten, verdensmarkedet etc.) eksisterer kun i og med, at de reproduceres i lokale interaktioner. Samtidig sætter det institutionelle betingelser, som de lokale interaktioner, og det er netop gennem den lokale overtagelse af disse betingelser, at de globale mønstre kan eksistere.

Elias beskriver dette som sociale figurationer. Pointen hermed er at skelne dem både fra det rent subjektive (individuelle intentioner) og fra det objektivt givne (selvberoende systemer): "*The immanent regularities of social figurations are identical with neither the regularities of the "mind", nor with regularities of what we call "nature", even though functionally all these different dimensions of reality are indissoubly linked to each other*" (Elias 2000: 366, forfatterens egen kurivering). Igennem vores handlinger medvirker vi således til dannelsen af en orden (eller flere ordener), uden at vi er i stand til at overskue og kontrollere det. Med Stacey (2007) kan vi tilføje, at dette følger en transformativ kausalitet: Små ændringer kan afstedkomme uforholdsmæssigt store effekter. Kontinuitet og tranformation følger hinanden.

Indholdsmæssigt består kompleksiteten i, at der altid er flere forskellige måder, hvorpå vi kan konstituere os som aktører og fortolke vores handlinger. En mangfoldighed af temaer og rationaler er i spil. I samtalen med borgeren kan jeg se mig selv som medvirkende i retsstaten, den faglige profession, kommunens økonomistyring, kontorets fællesskab, min egen biografi etc. Min medvirken i interaktionen er ikke en entydig og konfliktfri del af en bestemt ordens tilblivelse. Den indgår i mangfoldige og undertiden kæmpende ordener. Til kompleksiteten

knytter sig altså den uundgåelige paradoksi – at helheder og globale mønstre kun kan eksistere som partikulære. Det globale mønster residerer ikke i en platonisk himmel, men kan friste tilværelsen gennem lokale fortolkningskampe.

Grundlæggende er vores forhold til verdens kompleksitet formidlet gennem vores forhold til hinanden. Vi møder ikke kompleksiteten som isolerede subjekter, som beskuer verden, men derimod som aktører, der, igennem deres interaktion, er engageret i en brydningsfuld udlægning af hinandens handlinger. Som nævnt kan samtalerne have forskellig kvalitet, og dermed kan kompleksiteten have forskellige måder at fremtræde på:

Samtalerne kan være fastlåste - forstået på den måde, at vi fokuserer på bestemte mål - og middelsammenhænge i en given institutionel kontekst. Kompleksiteten fremstår her i form af en række givne vilkår i en tingsliggjort kontekst. Når vi oplever krydspres og dilemmaer, er det altså, fordi vi er underlagt modstridende vilkår. Dilemmaets kæber slår sammen om os, og vi er opslugt i et ondt problem. Retssikkerheden kæmper mod økonomien. De kortsigtede hensyn kæmper mod de langsigtede etc. Dilemmaer er i mine øjne *fikserede paradokser*. De er udtryk for paradokser, fordi de afspejler, at helheden kun kan eksistere gennem forskellige partikulære udlægninger. Og de er fikserede, fordi fortolkningsrummet er kogt ned til en simpel modstilling af to eller flere givne krav.

Omvendt kan samtaler være mere undersøgende og frit-flydende. I stedet for blot at stirre sig blind på sagsbehandlerens klemme mellem retssikkerhed og økonomi i tilkendelsen af en særlig ydelse til et barn, kan vi begynde at reformulere forholdet mellem den sociale myndighed og indsatsen i dagtilbud, skoler, klubber etc. Fra alene at være et dilemma i sagsbehandlingen handler det nu om samarbejdet mellem alle de parter, der har med barnet at gøre. Det fjerner ikke sagsbehandlerens

klemme, men det giver det en ny betydning og knytter henvisninger til et større rum af handlemuligheder. Sådanne reformuleringer kan opstå i samtaler, som er undersøgende og samskabende (Majgaard 2008b). Kompleksiteten tøs op og bliver mere flydende. *Paradokserne er frie og i spil*.

Om paradokserne er fikserede eller frie afhænger således af kvaliteten af vores samtaler. At fiksere eller frigøre et paradoks er altså noget, der sker igennem måden, vi er sammen på. Vores muligheder for at optø kompleksiteten er større, når vi går fra et rent simpelt perspektiv (fokus på sammenhæng mellem givne mål og midler) til henholdsvis et reflekteret (overvejelser af alternative kontekster og rationaler) og et transformativt perspektiv (åbenhed for nyskabende interaktion). De teoretiske strategier har altså ikke kun akademisk interesse. En vekslen mellem dem kan udvide og indsnævre vores handlerum.

3.8. Rationalitet

Rationalitet angår sammenhængen mellem mål og midler. Den kan bestå i den simple overensstemmelse mellem mål og midler. Eller den kan bero på selve den procedure, at vi træffer beslutninger under hensyn til at udsøge de midler, som tjener vores mål bedst. Rationalitet kan imidlertid også hæves til et reflekteret niveau, hvor den kendetegner den måde, hvorpå vi regulerer forholdet mellem forskellige institutionelle kontekster gennem meta-styring. Sørensen & Torfing (2005) omtaler som nævnt en særlig forhandlingsrationalitet, som opstår i denne proces. Både på et simpelt og et reflekteret niveau er rationalitet noget, der kendetegner en intentionel og fokuseret aktivitet. Stacey (2001) peger på, at enhver sådan struktureret interaktion kun er mulig inden for mere omfattende, komplekse responsive processer. Styrbare organisationer og netværk konstitueres gennem komplekse processer af lokale interaktioner, som ingen har styr på. Derfor

siger han, at formaliserede handlinger kun er mulige på baggrund af spontan og improviserende interaktion (Stacey 2001: 128).

Hvor Stacey bruger ”rationalitet” til at henvise til træk ved en formaliseret og målrettet aktivitet, som modstilles de mere spontane og improviserede, så vil jeg imidlertid udvide rationalitets-begrebet til at omfatte interaktioner set i både et simpelt, et reflekteret og et transformativt perspektiv. Her er jeg inspireret af Pippin (2008), som med baggrund hos Hegel analyserer rationalitet som et træk ved det at være en normativt og institutionelt orienteret aktør.

Et grundtræk ved interaktion er, at vi fortolker og begrunder vores handlinger, hvad enten det sker gennem implicitte betydningstilskrivninger eller i eksplicit refleksion. Det, der overhovedet gør en handling til en handling, er, at den begrundes i en normativ kontekst. En handling er ikke bare noget, der ”sker med os”. Den er noget, vi gør. Vi har ikke bare årsager, vi har også grunde til at handle. Uanset om vi improviserer eller følger en plan, så er vi engageret i en kollaborativ udlægning af handlinger, hvor vi implicit eller eksplicit forsøger at forstå, hvad der foregår. Denne fortolkende praksis danner det, som Hegel kalder ånd, og som gør handlinger til noget andet end en blot fysisk adfærd (Pippin 2008). I en organisatorisk sammenhæng kan vi, ifølge Stacey, fortolke handlinger i lyset af præskriptive temaer (normer og forskrifter), kausale temaer (årsager/virkninger, mål/midler) eller narrative temaer (historier). Vi møder hinanden med en fordring om rationalitet – altså at vi skal kunne anstille en normativ begrundelse for, hvad vi gør. Og det er gennem vores samspil om disse normative udlægninger, at vores handlinger bliver til det, de er, og vi bliver til dem, vi er. Et rationale er en måde at begrunde en handling på.

Denne afhandling er en undersøgelse af mulighedsbetingelserne for at forholde sig rationelt til dilemmaprægede situationer. Holdt vi os til et snævert rationalitetsbegreb, ville dilemmaer netop være et sammenbrud af rationalitet – og dermed af grundlaget for at handle og være aktør. Vi har mål, som er i indbyrdes konflikt, og uanset hvad vi gør, vil vi handle i strid med mål, som vi værdsætter. Med et simpelt mål/middel-skema er vi kørt fast. Spørgsmålet er derfor, om åbenhed og improvisation i sådanne situationer i virkeligheden ikke er udtryk for en højere form for rationalitet. I improvisationen kan vi optø den fastfrosne kompleksitet, bringe paradokset i bevægelse og synliggøre nye handlemuligheder. Både når vi er målrettede og improviserende, er vi engagerede i at skabe meningsfulde handlemuligheder.

Den brede rationalitetsforståelse muliggør en mere dynamisk forståelse af rationalitet, ikke bare som en statisk relation eller struktur, men som en begrundethed, der formes og tranformeres på baggrund af konflikter. Og den muliggør også en forståelse af krydspres og dilemmaer, ikke bare som negationen af rationalitet, men som transformative anledninger.

Rationalitet kan have forskellige former. Den kan være:

- At kunne begrunde sine handlinger som midler til at nå bestemte mål (*simpel rationalitet*).
- At kunne begrunde en forhandlet regulering af forholdet mellem forskellige rationaler og institutionelle kontekster (*reflekteret rationalitet*).
- At lade nye rationaler, handlemuligheder og beslutninger emergere i sammenstødet mellem forskellige institutionelle kontekster (*transformativ rationalitet*).

Også her gælder det, at vores forhold til verden formidles gennem vores forhold til hinanden. Vores evne til at være rationelle beror på kvaliteten af vores indbyrdes kommunikation. Hvis vi (som nævnt) kommunikerer på en måde, hvor vi fastlåser kompleksitet i uløselige dilemmaer, undergraver vi muligheden for at være rationelle. Og omvendt: hvis vi "optør" kompleksiteten, undersøger, udvides rummet for rationelle strategier.

Rationalitet er altså her et dialogisk fænomen. Dens mulighedsbetingelse er, når vi indtræder i en kollaborativ undersøgelse og fortolkning af vores situation og handlemuligheder. Og det er åbenheden af denne samtale, der betinger f.eks. evnen til at finde mening i paradoksale og klemte situationer. Grundlaget for dette er anerkendelse – at vi anerkender hinanden som nogen, der legitimt kan fremsætte et argument, og som har en fordring på at blive taget alvorligt. Nogen gange gør vi hinanden til genstande – f.eks. når vi symptomlæser hinandens udsagn som ytringer, der afspejler forskellige roller, organisatoriske positioner, psykiske tilstande etc. Eller når vi hører argumenter som "modstand", der skal håndteres, gerne i en "anerkendende" og systemisk veltrimmet stil. Hvis rationalitet er dialogisk, så undergraver en sådan genstandsgørende kommunikation grundlaget for rationalitet og dermed også for handling og subjektivitet. Fravær af anerkendelse er en form for åndelig død.

Dialog er muliggjort af bestemte institutionelle betingelser. Bestemte aktørpositioner, rettigheder og samtaleformer skal være til rådighed. Dialog begynder ikke på "bar mark", men gennem vores deltagelse i en institutionaliseret praksis. Derfor taler Pippin (2008) om *institutionel rationalitet*, altså rationalitet som noget, der kommer til udtryk gennem institutionaliserede, anerkendende relationer.

Dette har en række konsekvenser for den videre kurs, undersøgelsen skal følge. Hovedpointerne indtil nu er: Afsættet er kompleksitet. Det vil sige, at der altid er en videre horisont af fortolknings- og handlemuligheder, end vi kan realisere. Det, der gør os til handlende aktører, er, at vi er engagerede i en kollaborativ udlægning af vores handlinger inden for denne horisont af muligheder. Horisonten er ikke abstrakt og ahistorisk givet, men kommer til syne i og med, at vi deltager i historisk og socialt givne praksisformer. At være rationel er at kunne begrunde sine handlinger op imod normer og temaer (præskriptive, kausale og narrative). Da der altid er flere udlægningsmuligheder, end der kan realiseres, er udlægninger potentielt konfliktladede og kan anfægtes. Der vil altid kunne være rivaliserende bud på, hvad "helheden" er. Indholdsmæssigt kan det være forskellige rationaler og institutionelle regimer, der støder sammen. Relationelt kan det være forskellige positioner, som anfægter hinanden og deres fordringer på anerkendelse. Det er i dette samspil, at rationalitet kan vise sig som simpel, reflekteret og transformativ. Som en evne til at skabe begrundelser på baggrund af konflikter. Denne evne beror grundlæggende på vores åbenhed, som er en åbenhed både over for sagen og dennes kompleksitet og over for den institutionelle kontekst, som gør os til dem, vi er.

3.9. Autenticitet

Rationalitet forudsætter altså en åbenhed for kompleksitet, som vi kan realisere i anerkendende relationer til hinanden. I beskrivelsen af de forskellige teoretiske strategier har den fremtrådt i forskellige kvaliteter – nemlig som:

- En fortrolighed med en række givne mål, som vi fokuserer vores indsats på at nå (simple strategier).

- En bevidsthed om, at vi står over for forskellige kontekster, som vi må vælge imellem eller balancere (reflekterede strategier).
- En åbenhed for sammenstødet mellem kontekster og dét, der opstår i sammenstødet, som konstitutive momenter i tilblivelse som aktører (transformative strategier).

Dette angår grundlæggende vores måde at være til på. Står vi over for verden som et givet og selvbevidst subjekt, som har styr på sine mål? Er vi henvist til en reflekterende meta-position? Eller er vi deltagende i en konstant tilbliven, hvor verden og vi selv emergerer? Vi kan ikke her bare antage bestemte subjekter og objekter, men må anskue deres konstituering.

Hegel (2005) beskriver bevægelsen mellem de tre forskellige attituder. Det, der foretager denne bevægelse, er ikke et givent subjekt, men ånd, og "ånd" skal som sagt forstås som vores kollaborative og normative udlægning af handlinger, og det er i denne udlægningsproces, at vi danner og autoriserer positioner som handlende og reflekterende. Det, der gør os til åndelige og handlende væsener (fremfor blot naturbundne og reagerende), er, at vi afkræver hinanden begrundelser (Pippin 2008). Dette kan ske i en kontekst, hvor vi er i en umiddelbar fortrolighed med de gældende normer (sædelighed). Vi har en stærk fornemmelse af en fælles meningsfylde, men denne opnås ved at fortrænge kompleksitet. Meningsfylden slår revner, når kompleksiteten atter trænger sig på. Og dette fører til næste stadie, hvor vi, som individer, finder os stående over for normative kontekster, som vi skal bringe os i overensstemmelse med (dannelse). Her tilspidses konflikten mellem de individuelle og det universelt normative. Enhver, der påberåber sig det universelt normative, er under mistanke for "i virkeligheden" at mele sin egen kage. Mistanken om hykleri er alle steder. Denne konflikt baner vej for en slags forsoning, hvor vi erkender, at det universelle nødvendigvis må være partikulært

(moralitet). Det er netop denne bevægelse, jeg har sat fokus på, når jeg har talt om, at styringen altid påberåber sig institutionelle helheder, men gør det fra lokale og partikulære positioner. Vores oplevelse af krydspres og dilemmaer svarer til det andet stadie i bevægelsen, hvor vi ser os stillet "overfor" eller "i klemme mellem" forskellige kontekster. Og her udgør de transformative strategier et tredje moment i bevægelsen, hvor vi overtager konteksterne, ikke som noget ydre, men som noget, som netop gør os til dem, vi er. Og i hvis bevægelse, vi selv bliver til som handlende og rationelle. Andetsteds taler Hegel om frihed som dér, hvor ånden er "ved sig selv" (Hegel 2004). Her ligger samme bevægelse: Vi udtrykker os i ydre institutionelle strukturer, men genindtræder i en fortrolighed til dem – som netop vores institutionelle virkelighed.

I den eksistensfilosofiske tradition er der talt om autenticitet som netop en særlig åbenhed for eksistensen som et socialt og historisk givent mulighedsrum. Ifølge Heidegger (1986) indebærer det at eksistere to former for åbenhed: Dels en intentionel og tematiserende åbenhed over for det værende (altså de genstande og redskaber, vi omgås). Dels en underforstået og ikke-tematiserende åbenhed over for væren (altså den begrebslighed, hvorunder vi udlægger det værende). Tilsammen danner dette eksistensen som rum af muligheder, som vi realiserer i vores omgang med verden og hinanden. I denne eksistens-formel ligger en tendens til forfald, nemlig at vi alene forstår vores eksistens ud fra det værende – at vi forstår os selv ud fra verden som en samling af "ting" og ud fra, hvad andre gør, ud fra generaliserede forventninger. Vi ser os som en del af tingsverdenen eller et kollektivt "man", der ved, hvad man gør, og som rastløst foreskriver, hvad der er interessant og normativt gyldigt. Som eksisterende har vi imidlertid mulighed for at bryde med denne uautentiske (uegentlige, som Heidegger kalder den) værensforståelse. I angsten for døden har vi muligheden for at forholde os til vores endelighed og dermed til vores eksistens som helhed. Bredere kunne vi sige, at i

alle grænsesituationer, hvor vores meningshorisont udfordres og bryder sammen, er der en mulighed for at genetablere vores værensforståelse mere åbent og autentisk. Autenticitet (egentlighed) er for Heidegger, når vi beslutsomt overtager vores historisk og socialt givne rum af muligheder som netop vores muligheder.

Både Hegel og Heidegger er altså optagede af åbenheden for vores egen kontekstualitet. Men der er den store forskel, at hos Hegel knytter denne åbenhed sig til den kollektive og institutionelle proces (ånden=vor kollaborative udlægning af handlinger), og hos Heidegger knytter den sig til den enkelte eksistens, som ganske vist er historisk og socialt bestemt. Hos Heidegger banes vejen for autenticitet gennem den enkeltes erfaring af sin egen endelighed (væren-til-døden). Hos Hegel bliver frihed mulig gennem anerkendelseskampe. Her spiller døden også en rolle – men som den åndelige død, der indtræder i fraværet af anerkendelse, når vi udlægger hinanden som objekter og redskaber.

Autenticitet kan altså både ses som en egenskab ved den enkeltes eksistentielle selvforhold og som et træk ved en social og dialogisk praksis. Disse to synsvinkler kan illustreres ved at sammenligne, hvordan Giddens (1991) og Taylor (2002) beskriver jagten på autenticitet som træk ved det moderne samfund.

Hos Giddens (1991) er autenticitet den moralske, røde tråd i det enkelte menneskes forsøg på ”at være oprigtig over for sig selv” (Giddens 1991: 97-98). Udviklingshistorien har de før-nævnte tre momenter: I det før-moderne samfund var den normative horisont bestemt af traditioner og fremstod som mere givne og selvfølgelige rammer for individets tilværelsesudlægning. Med modernitet nedbrydes traditionen og erstattes af abstrakte systemer – forstået som systemer af symboler og ekspertviden, der ikke knytter sig til et lokalt afgrænset samfund, men bruges over store afstande og på tværs af specifikke kontekster. Usikkerhed

og tvivl er medfølgende præmisser i al denne kommunikation. Intet er givet – alt kunne være anderledes. Der kan anføres viden og argumenter for både det ene og det andet, og måske vil morgendagen ændre hele grundlaget for diskussionen. Det er i denne sammenhæng, at det moderne individ påbegynder en rastløs jagt på at skabe sammenhæng og et personligt ståsted – gerne med brug af ekspertviden fra selvhjælpsbøger og terapeutiske kurser. At skabe sig selv bliver et projekt. Fravær af autenticitet kan opleves som f.eks. uvirkelighed, at være afsondret fra kroppen, maskin-agtighed eller grundlæggende mangel på tiltro til verden. Vi kan opleve at have et "u-inkarneret" eller "falskt" selv (Giddens 1991: 75-77). Balancerende på kanten af disse oplevelser udfører vi sammen med andre et uophørligt arbejde med "at holde os i gang" – ved at følge sociale rutiner. Og gerne med den fornemmelse af ægthed, der følger med en sammenhængende og berettiget selvfortælling. Denne selvkonstruktionsproces er, ifølge Giddens, selv-referentiel. Den refererer ikke til universelle, moralske idealer eller andre mennesker, med mindre disse indgår i sfæren for intime forhold. Det eneste væsentlige er den indre sammenhæng og integritet i ens livsbane. De centrale referencepunkter fastlægges "indefra" (Giddens 1991: 98-99).

Oversat til en styringsmæssig sammenhæng indebærer modernitet en øget formålsorientering. Vi udlægger og begrunder handlinger ved at opstille mål og vurdere forskellige handlingers effektivitet som midler til at opnå målene. Sagen er bare, at mål kan komme fra mange steder og begrundes ud fra forskellige normative kontekster, og på samme måde kan der eksistere allehånde kausale relationer mellem alternative mål og viften af mulige handlinger. Intet er selvfølgeligt, og når fokus én gang er sat, kunne det altid have været anderledes, og det kan ændres, hvis vi beslutter os for det. Den således "frisatte" offentlige leder sendes ud i at skulle spinde en moralsk tråd i sin særlige måde at håndtere

denne kompleksitet på. De teoretiske strategier, som er diskuteret i det forudgående, er alle bud på, hvordan dette refleksive arbejde gribes an.

Resultatet behøver langt fra at blive autenticitet i Heideggers forstand. Scenariet kan eksempelvis tegne sig således: Som ledere følger vi ivrigt med i styringsdebatten – i tidsskrifter, på kurser og på konferencer. Forskellige paradigmer, koncepter og redskaber lægges frem. Vi reflekterer over disse og er hele tiden på jagt efter interessante udviklinger: Nu er der en voldsom kritik af New Public Management; måske er tiden inde til en mere tillidsbaseret tilgang? Derfor fokus på samskabelse og partnerskaber mellem offentlige og frivillige organisationer. Og vi kan komme i kontakt med nye energier ved at dekonstruere os som subjekter og eksperimentere med selvets æstetik. Hvordan mon det føles at tale med en obersts stemme? Debatten er rastløst undersøgende, og det samme er vores iscenesættelse. Vi forsøger at skabe balance og sammenhæng i de mange bud. Skabe vores eget "miks", velvidende, at vi kun kan begrunde dette gennem et kontingent og "ensomt" valg. Det hele kan være anderledes, og tilbage står blot, at vi er nødt til at vælge. Hele dette scenarie
ligner til forveksling Heideggers beskrivelse af man'ets konstant interesse for "det interessante", for typologier og selvabstraktion (Heidegger 1986).

En reaktion mod denne subjektivisme og pluralisme kan være at påpege, at det hele ikke er et spørgsmål om bare at vælge. Der er normer, vi til syvende og sidst er forpligtet overfor. Den moderne autenticitetskultur er ofte blevet kritiseret for at være overfladisk, relativistisk og narcissistisk. I styringsdebatten genkender vi neo-weberianernes anråbelse af oprindelige, offentlige værdier og offentlig etos som en kerne. Hvor den ene strøm løber ind i en endeløs subjektiv kontingenserfaring, så fører den modgående strøm til indordning i en postuleret, given, normativ ramme.

Taylors projekt (2001) er at redde autenticitets etik fra disse to yderpunkter. På den ene side erkender han den normative kompleksitet, der følger med moderniteten, og som udfordrer os til at skabe os selv i en autentisk praksis. På den anden side afviser han subjektivisme som udgangspunkt. Som individer bliver vi til i dialog med andre. Og et "livsprojekt" kan kun give mening, hvis vi kan begrunde gennem denne dialog. I tilknytning hertil udvikler Taylor tre centrale pointer:

Den ene pointe er, at vi må kunne begrunde vores valg som udtryk for væsentlige anliggender, som må række ud over det enkelte subjekts præferencer og interesser. Det er simpelthen ikke nok bare at konstatere, at der er forskellige livsvalg og strategier, og at vi altså nu engang har valgt vores. Alene det, at vi har valgt dem, er ikke en kilde til deres autenticitet. Der er mange forskelle: Den ene dag er vi vegetarer. Den anden dag spiser vi en bøf. Den ene dag forhandler vi resultatkontrakter. Den anden indbyder vi til seminar om værdibaseret lederskab. Hvis disse forskelle alene har en værdi i og med, at de er genstande for vores valg, så mister de, ifølge Taylor, deres betydning. "Autentisk praksis" bliver en endeløs række af trivialiteter. Derfor, slutter Taylor, undergraver den subjektivistiske tilgang sig selv. Den tømmer sig selv for væsentligt indhold, hvis den fastholder det subjektive valg som kilden til autenticitet. Ud over valget må der være noget ved selve sagen, som i sig selv er værdifuldt og væsentligt. Vi må evaluere vores strategier og handlinger ud fra, om de er gode eller forkerte, agtværdige eller anløbne. Og disse temaer må have en mening i en kontekst, som rækker ud over det deltagende individ. Om vi styrer på den ene eller den anden måde, må altså have en betydning, som er væsentlig i en større sammenhæng.

Dette fører til den anden pointe - nemlig, at disse væsentlige temaer og anliggender kun kan skabes og vedligeholdes inden for en historisk betydningshorisont. Vi

er altid allerede deltagende i bestemte institutionaliserede livs- og kulturformer, og det er kun gennem denne deltagelse, at vi kan engagere os i en eksistentielt orienteret dialog. Her har neo-weberianerne ret i, at vi må orientere os i et historisk givent rum af forpligtelser. Deres problem er, at de forkorter dialogen ved at tage bestemte værdiers forrang for givet. De søger tilbage mod en oprindelig sædelighed, som er splintret – eller er på vej til at transformere sig til nye former.

Taylors tredje pointe er, at autenticiteten kun kan komme til syne i dialogen, når vi indtræder i anerkendende relationer til hinanden. Et udkast til "livsprojekt" kan kun få mening i dialogen, når det i en minimal forstand tages alvorligt. Deltageren, der fremsætter det, skal som minimum anerkendes som én, der legitimt kan fremsætte sådanne udkast. Og her udspiller sig en fortsat kamp om at bringe forskellige positioner og perspektiver til torvs. Taylor finder det ikke realistisk at kunne genskabe en selvfølgelig normativ orden. Hans konklusion er i stedet: kampen fortsætter! Vi må holde gang i og kvalificere dialogen.

Taylors kritik af subjektivismen ledsages af en tilsvarende kritik af idealet om instrumentel rationalitet. Forestillingen om subjektiv frihed er tæt knyttet til dette rationalitetsideal. Når først individet er løsgjort fra en normativ verdensorden, er det også sat fri til at udlægge omgivelserne som "råmateriale" og redskaber, som kan benyttes i dets selvskabte og selvskabende projekter. Heraf følger naturødelæggelse og nedbrydning af sociale fællesskaber. Idet Taylor forsøger at genoprette idealet om autenticitet, leverer han også et bidrag til at berige forestillingen om rationalitet. Selv når han frem til, at de teknokratiske systemer ikke er et "jernbur". Der er intet, der tvinger os til at udleve den instrumentelle rationalitet gennem et ensidigt forbrugende og manipulerende forhold til omgivelserne. Vi kan udvide og berige rationalitetens moralske indhold. Der er plads til debatter, brudflader og fornyelse. Denne tanke kan føres videre i denne analyse,

hvor vi netop også ser sammenstødet mellem rationaler som anledning til at udvide og berige rationalitetens indhold.

Denne kamp om autenticitet og rationalitet finder også sted på institutionelt niveau: ”Den fortsatte kulturelle kamp mellem forskellige holdninger, forskellige forståelsesrammer for modernitetens nøgleidealer er på det institutionelle niveau en parallel til de indbyrdes stridende fordringer, som følger af de forskellige, men komplementære måder at organisere vores fælles liv på: En velfærdsstats offentlige bistandspolitik kan ligge til hinder for markedseffektiviteten; en effektiv statsplanlægning kan være en trussel mod de individuelle rettigheder; en sammenkobling af stat og marked kan true den demokratiske kontrol” (Taylor 2001: 114). At indtræde som autentisk aktør og at kunne orientere sig og handle rationelt er grundlæggende en konfliktfyldt proces, som udspiller sig i et krydsfelt af konkurrerende fordringer, og som kræver begrundelse i forhold til væsentlige fælles anliggender. Disse giver sig altid på baggrund af forskellige måder at organisere vores fælles liv på, altså forskellige institutionelle kontekster. Det individuelle og det institutionelle er uadskillelige.

På den baggrund af de ovenstående diskussioner tegner der sig to sider i autenticitetsbegrebet: På den ene side, at autenticitet kun kan opstå igennem dialog – ved at vi begrunder vores særlige udlægning af situationen og dens muligheder i lyset af temaer, som udtryk for væsentlige anliggender i en bestemt institutionel kontekst. På den anden side, at autenticitet netop består i, at det er *vores* særlige åbenhed for situationens muligheder og *vores* særlige begrundelser. Vi forholder os skabende til vores rum af muligheder.

Vi kan ikke være autentiske alene. Autenticitet knytter sig ikke til særskilte subjekter og deres ”selvrealisering” inden for kontingenserfaringens horisont.

Autenticitet knytter sig snarere til kvaliteten af dialogen. Individ og kollektiv kan siges at være to sider af den dialogiske proces – altså to forskellige beskrivelser af det, der går for sig i processen.

Autenticitet kan karakteriseres som en særlig ”hjemmelighed”, som kan opstå i anerkendende samtaler. Her er de tre førnævnte momenter i spil:

- Hjemmelighed kan være den umiddelbare fortrolighed, vi har med den kontekst, som vi nu engang medvirker i. Vi er forpligtede i forhold til et bestemt målhierarki og en normativ orden (”offentlig etos”). Denne form for hjemmelighed opnår vi som nævnt ved at fortrænge kompleksitet. Når vi møder rationaler og argumenter, der strider mod den herskende orden, virker de som støj og ”modstand”, klynkeri eller forfægtelse af snævre egeninteresser. Så vidt kan vi føle os sikre på os selv. Men sikkerheden er skrøbelig, fordi kompleksiteten igen og igen vil trænge sig på – truende budgetoverskridelser, pressekriser, samarbejdsproblemer etc.

- Bruddet på den umiddelbare høren hjemme i konteksten fører os over i en fremmedgjort position, hvor vi prøver at få styr på de forskellige kontekster, styringsparadigmer og sektorer, der er i spil. Vores evne til at forholde os til kompleksitet er betydeligt større end før. Men kompleksiteten ses som et ”ydre” vilkår, som vi skal have kontrol over. Derfor den engagerede debat om, hvorvidt der er et normativt grundfjeld under den mangfoldige vrimmel af argumenter, eller om vi blot må søge opad mod stadig højere ordener af refleksion.

- Vi kan imidlertid også erkende, at kompleksiteten ikke er noget, vi står overfor, men grundlaget for, at vi kan konstituere os som de aktører, vi er.

> Kontekster og krydspres er ikke noget, systemet gør ved os. Men noget, vi gør ved os selv. Vi er den midte, som de krydsende hensyn danner sig omkring. Dette muliggør, at vi kan "tage konteksten på os" i beslutsomhed – eller endnu bedre: vi kan forstå den som værende i spil i den dialog, hvor vi danner os som aktører. Og dermed er det også os, der former den. Ikke ved at ophæve den og starte på bar bund, men ved at søge de åbninger og sprækker, der viser sig, når sammenstødene mellem dem spidser til. I et eksistensfilosofisk sprog kan vi altså sige, at autenticitetens mulighed melder sig i grænsesituationer. I et interaktionistisk sprog kan vi sige, at den viser sig, når der kæmpes om anerkendelse.

Autenticitet er altså en hjemmelighed, der er kvalificeret gennem fremmedgørelse. Den rummer dialektikken (mellem at være i og stå over for konteksten) og dramaturgien (hjemme-ude-hjem, Campbell 2008).

Hvordan kan vi genkende autenticitet i en styringsmæssig sammenhæng? Analysen giver os følgende ledetråde:

For det første er autenticitet kendetegnet ved en *åbenhed og accept i forhold til kompleksitet og dilemmaer*. Det betyder, at vi i en autentisk styringsdialog ikke forsøger at lægge dilemmaerne døde ved at ty til fundamentalistiske holdninger, som ophæver den ene side af dilemmaet til en absolut status, eller ved at anlægge udelukkende distancerede og reflekterende tilgange til det. I autentisk dialog deles kompleksitet, og dilemmaet tages alvorligt. Dilemmaet er et udtryk for en kompleksitet og paradoksi, som er grundlæggende og konstitutiv for vores mulighed for at føre samtaler. En sådan forståelse vil kunne vise sig i form af nøgternhed, nærvær og ansvarlighed, når vanskelighederne spidser til.

For det andet må styringsdialogen være kendetegnet af *deltagelse*, det vil sige, at vi påtager os ansvaret for at skabe mening og handle som lokale aktører, der er afhængige af hinanden. Vi tager med andre ord kompleksiteten på os som netop vores rum af handlemuligheder, og denne overtagelse er formidlet gennem anerkendende relationer til hinanden.
Jeg tror, at ét af de mest markante kendetegn for en sådan anerkendelse er, at vi som deltagere taler og handler ud fra, at vi er afhængige af hinanden. Forståelsen af gensidighed er kernen i denne anerkendelse. Konkret vil det betyde, at vi ikke kan behandle andre deltagere eller os selv som blotte objekter og redskaber. Vi er engagerede i en fælles søgeproces i forhold til den sag, der er i spil. Denne sag udgør et højere, fælles anliggende. Kun ved at dele viden og argumenter kan vi nå en bæredygtig løsning.

Endelig vil jeg for det tredje fremhæve *transformativitet*. Autenticitet indebærer netop ikke en blot konform overtagelse af en given kontekst af normer, men en skabende åbenhed for det, der er i spil. I sammenstødet mellem rationaler kan noget nyt opstå. F.eks. kan det fastfrosne dilemma, der piner os, pludselig kunne reformuleres og rekontekstualiseres på måder, som ingen af os kunne forudse. Vi kan udvikle vores sprog og vores forståelsesformer, og dermed bliver vi også anderledes som aktører. Det er denne åbenhed, som er grundlaget for det, jeg tidligere har kaldt transformativ rationalitet. Konkret kan denne kvalitet vise sig ved en åbenhed for at udvikle styringens sprog og udtryksformer, for at genfortolke grundlæggende institutionelle relationer (f.eks. forholdet mellem offentligt og privat, politik og administration) og for at udvikle vores måder at være sammen på og dermed også bringe os selv i spil. Ikke som rastløs jagt på det seneste nye på innovationsfronten, men drevet af engagementet i den fælles sag.

3.10. Retningen for den videre analyse

Meningen med de sidste tre afsnit om kompleksitet, rationalitet og autenticitet har netop været at skitsere retningen for den videre analyse.

Sigtet er at udrede, hvad der ligger i at være autentisk i mødet med kompleksitet og dilemmaer som betingelse for at bedrive rationel styring.

I de kommende kapitler, 4-6, er fokus navnlig på kompleksitet og rationalitet. Navnlig på, hvordan målrationelle styringsteknologier står i et forhold til styringens kompleksitet og paradoksi. I kapitel 4 skal det behandles, hvordan målrationaliteten som ideal er opstået, og hvordan den er konstitueret sprogligt og logisk. I kapitel 5 viser jeg, hvordan denne rationalitet slår sprækker, når kompleksiteten trænger sig på, og hvordan fænomener som "krydspres" og dilemmaer konstituerer sig i vores indbyrdes samtaler. Fokus kommer på dilemma-spil som en særlig form for kommunikation, hvor vi bl.a. på det specialiserede område kæmper om, hvem der skal tage ansvar for dilemmaerne. Bagefter, i kapitel 6, ser vi på forskellige udtryk for den fremmedgjorte styringsdialog – de faglige organisationers kritik af styringen og den manglende efterlevelse af styringens forskrifter i praksis.

I kapitlerne 7-9 vil jeg forsøge at rekonstruere grundlaget for rationel styring på anerkendelses-teoretisk grundlag. Her vil jeg gennemarbejde de ansatser, som har vist sig i de sidste tre afsnit og vise, hvordan bevægelsen mellem simpel, reflekteret og transformativ rationalitet muliggøres af bestemte anerkendelseskampe. Heri ligger også den autentiske åbenhed for kompleksitet, som muliggør rationalitet.

Kapitlerne 10-14 er konstruktive og opbyggende. Jeg forsøger at forfølge forskellige initiativer til at udvide styringens sprog (præskriptive, kausale og narrative)

samt de institutionelle betingelser for en mere åben dialog (forenkling af mål, kontinuitet i samtaleforløb etc.).

De praktiske og teoretiske konsekvenser perspektiveres i kapitel 16, og derefter skulle der være lagt op til nye togter i jagten på styringens autenticitet.

Kapitel 4: Den rationelle styringsambition

4.1. Tilbage til Furesø

Narrativet fra Furesø 2011 giver forrang til simple styringsstrategier.

I første omgang sættes et markant skel i tid: På den ene side af skellet er en fortid præget af lovbrud, gældssætning og en ufrivillig sammenlægning af to umage kommuner. Enhver, der ville forsøge at glemme dette, kunne blot skele til den differentierede beskatning af borgerne i hhv. Værløse og Farum. På den anden side sættes idealet om en rationelt styret kommune, præget af orden, effektivitet og udviklingsevne. Netop fortidens krise autoriserer idealet og gør det særdeles bydende.

Idealet omfatter et hierarki af tre normative helheder:

1. *Orden*: At holde regler og budgetter.
2. *Effektivitet*: At kunne realisere gevinster ved at strømline og forny arbejdsprocesser på tværs af den kommunale organisation.
3. *Innovation*: At kunne gentænke ydelser og samarbejdsrelationer på nye præmisser.

Som forklaret i kapitel 1 er disse tre helhedsbegreber i tiltagende grad åbne for kompleksitet. Under begrebet *orden* er det kun muligt at forholde sig til opfyldelse af eller afvigelse fra gældende normer. Under begrebet *effektivitet* kan aktørerne tillige forholde sig til forskellige måder at opfylde et mål på – og dette i forskel-

lige grader. Begrebet *innovation* åbner for, at aktørerne kan forholde sig til forskellige grænser og identiteter i arbejde. Men netop det stærke plot ("hvordan vi fik styr på kommunen") skaber et hierarki eller en prioritering, hvor udfordringer mod orden til enhver tid tiltrækker sig opmærksomheden hos politikerne og deres kommunaldirektør.

Når helhedsbegreberne bliver så bydende, bliver det tydeligvis svært at foretage positive beskrivelser af det, der ligger uden for denne helhed. I narrativet fra 2011 peger kommunal-direktøren flere steder på mulige konflikter mellem regler og mål, som kan anfægte idéen om en konsistent helhed. Kompleksitet og dilemmaer er synlige fra chefstolen. Ser vi i kommunens styringsdokument, levnes der imidlertid ikke plads til denne type af refleksioner. Når de økonomiske styringsprincipper pålægger alle fagudvalg at holde deres budgetter, er der ikke mange sprækker. Kun at byrådet kan gribe ind for at sikre overholdelsen via prioriteringer på tværs af udvalgsområder, og at der undtagelsesvist kan ydes tillægsbevilling, hvis der er besluttet en budgetgaranti (Furesø 2010b). I praksis blev det omtalt som et "forbud mod tillægsbevillinger" og set som et vendepunkt i budgetkulturen. Direktion, borgmester og økonomiudvalg blev (i nævnte rækkefølge) de filtre, som man skulle igennem, hvis man ønskede at "kollektivisere" et budgetproblem. Styringen opsætter her meget tydelige indhegninger for, hvad der kan omfattes af helheden.

Den samme meget entydige opdeling mellem, hvad der gælder som rationelt eller ikke-rationelt, findes hos Ejler m.fl. (2008) og Mayne (2008). Især Maynes oplistning af organisatoriske barrierer viser, hvordan de dele af organisationens liv, der ikke omfattes af styringens repræsentationer, begribes under kategorier som "barrierer", "modstand" eller "vane". Styringsbetingelsernes kompleksitet og mulige, modstridende krav udlægges som risici. Kompleksiteten søges reduceret ved

at ordne den i helheder, struktureret gennem bestemte repræsentationer (budgetter, regelsæt, procedurebeskrivelser etc.). Dermed fortrænges imidlertid en del kompleksitet, der udlægges som ekstra-rationelle felter (barrieren, modstanden, vanen).

I det følgende skal jeg behandle, hvordan denne reduktion kommer i stand, men også, hvordan den altid vil kunne anfægtes og må vedligeholdes.

4.2. Rationalitetsidealernes institutionelle historie

I narrativet fra Furesø 2011 var der ikke kun én bestemmelse af, hvad rationalitet indebar. Faktisk blev debatterne organiseret efter tre normative helheder: Orden, effektivitet og innovation. Hver af disse helheder udgør lag i den offentlige forvaltnings institutionelle udvikling, og de danner i dag tilsammen en polyfon baggrund for udøvelse af offentlig ledelse (Rennison 2011).

Bureaukratiet

Den første brudflade, der kommer til syne, er dannelsen af en parlamentarisk stat og et konstitutionelt monarki (Rennison 2011: 49-50). Knudepunkterne er grundloven af 1849 og systemskiftet i 1901. Her bliver det afgørende at kunne definere et skel mellem politik og administration – og i den forbindelse også mellem mål og midler. Under enevælden hang lovgivning og administration sammen. Den hele statsmyndighed blev udøvet af kongen, men i praksis af hans embedsmænd. Med indførelsen af demokrati og parlamentarisme bliver det afgørende at kunne sondre mellem politikere, som vedtager lovene, og embedsmændene, som administrerer dem. Sondringen bliver hierarkisk, mellem overordnet og underordnet, mellem mål og middel. Idealet bliver en forvaltning, som er loyal, lydig og saglig, og som betjener de politiske beslutningstagere og fører deres beslutninger ud i livet.

Det er i samme periode, at Weber (1972) udformer idealtypen om bureaukratiet, som i høj grad afspejler disse træk. Bureaukratiet er netop et hierarki af funktioner (embeder). Personer og embeder skal kunne holdes adskilt. Når man indtræder i et embede, sker det i troskab mod hierarkiets overordnede mål. Det er i princippet ikke muligt at tænke sig, at den, der oppebærer et bestemt embede, kan udøve det med andre mål end dem, organisationen har autoriseret. Til et embede knytter sig retten til at løse bestemte opgaver og udøve en bestemt myndighed, og et sådant embede skal man gøre sig fortjent til via uddannelse og præstationer. Arbejdsdelingen mellem forskellige embeder er tilrettelagt i eksplicitte rutiner, præget af regler og en høj grad af skriftlighed. Dette er grundlaget for, at Lerborg (2010a: 61) karakteriserer værdierne i det bureaukratiske paradigme som: "orden, styring, koordination, forudsigelighed, hvad enten det sker via regler, struktur, hierarki, kompetencer eller formalisering. Det er styringens newtonisme: Alting skal ske lovformeligt."

Én af Rennisons kilder kalder sig selv og sine embedsmandskolleger for et "verdsligt præsteskab" (Rennison 2011: 52). På den ene side påberåber administrationen sig ydmyghed, lydighed og instrumentalitet. På den anden side hæves den gennem denne instrumentelle renhed til en status, hvor den kan varetage almenvellet og statens samlede interesser. Det at kunne af-personliggøre og formalisere sin embedsførelse er altså adgang til anerkendelse som én, der kan tage vare på helheden. Der skal kunne argumenteres med henvisninger til en præskriptiv kontekst af regler og rutiner, fastsat "højere oppe" i hierarkiet, for at det er virkningsfuldt.

Også i samtiden er man imidlertid klar over, at selve skellet mellem politik og administration ikke er absolut og apriorisk, men snarere relativt og situationsbestemt (Rennison 2011: 51). Politik og administration må, via takt og loyalitet,

specificere sine grænser i forhold til hinanden i konkrete situationer. Politikere og embedsmænd vil blive mere og mere gensidigt afhængige, efterhånden som forvaltningsopgaverne bliver mere komplekse, og skellet vil skulle skabes og genskabes løbende.

Det er let at se, hvordan disse idealer tematiseres og får afgørende betydning i de styringsmæssige diskussioner i Furesø. Den basale bureaukratiske orden havde været sat delvist ud af kraft i den tidligere Farum Kommune. Den nye kommunes eksistensbetingelser var fra starten belastet af dette udgangspunkt (ikke mindst i kraft af gælden). Ved seneste kommunevalg var den politiske diskurs forvaltningskritisk – og nu har det handlet om at opbygge tillid til en transparent og tilregnelig orden. Idealet om en bureaukratisk orden er grundlæggende i den offentlige sektors udvikling. Men som det fremgår, bliver det genskabt og vedligeholdt gennem en kamp. Det får betydning, når det brydes med kompleksiteten i styringens praksis.

Det faglige teknokrati

Fra omkring 1930 til 1966 bliver den bureaukratiske diskurs suppleret med idealerne om et effektivt, fagligt teknokrati (Rennison 2011).

De offentlige opgaver voksede og udbredte sig til flere og stadig mere sagligt komplekse områder. Alt sammen ledet af en voksende tro på en rationel regulering af samfundets forskellige sfærer. Hvor diskursen om bureaukratiet lagde vægten på en adskillelse mellem politik og administration og på en formelt korrekt forvaltning, så rettes fokus nu mod udviklingen af sagligt rationelle løsninger. Det er ikke nok, at sagerne er løst efter de rette rutiner. Løsningerne skal også virke (Rennison 2011: 65-66). Hidtil havde typebilledet på en embedsmand været den juridisk uddannede generalist, som kunne anvende den juridiske metode på

forskellige sagsområder. Nu holder andre fag og professioner deres indtog i administrationen, herunder økonomer og ingeniører. Indsigt og ekspertise i sagsområderne sættes i højsædet, og idéen om det faglige teknokrati danner ledetråd. Samfundsmæssigt kobler den sig til forestillingen om et rationelt og funktionelt styret samfund, hvor ulighed, misvækst og social elendighed kunne modgås gennem planlægning og regulering.

De faglige professioner udvikler sig og finder plads i velfærdsstaten. Det gælder i de centrale forvaltningsorganer, men sandelig også i de udøvende enheder (dagtilbud, skoler, sygehuse, sociale kontorer etc.). Hver profession er defineret ved et særligt vidensdomæne og en uddannelse, der kvalificerer til at udføre opgaverne. Hertil kommer, at professionen også er defineret ved bevidstheden om en samfundsmæssig funktion eller mission og en etik, der knytter sig til forpligtelsen over for denne. At være fuldbefaren professionel giver ikke mindst adgang til at udøve dømmekraft, det vil sige: anvende professionens viden på konkrete problemstillinger og komplekse situationer. Den professionelles autonomi bliver derfor en afgørende værdi, som man nidkært værner om (Lerborg 2010: 61-63). Monopolet på saglighed indebærer en massiv anerkendelsesfordring.

Til billedet hører også en voksende rationaliseringsbevægelse. Fra slutningen af det 19. århundrede er *scientific management* sat på dagsordenen i store dele af det private erhvervsliv. Systematisk observation, tidsmålinger og arbejdsgangsanalyser bliver grundlaget for at strømline og rationalisere fra fabrikshallen og lageret til distribution og handel. Især fra 1930'erne begynder bliver det offentlige bureaukrati genstand for en kritik af at være mosbegroet, stift, sløvt, støvet og formalistisk (Rennison 2011:74). Modbilledet er de private virksomheders rationalisme og videnskabelige arbejdstilrettelæggelse. Hvor det netop tidligere var en

pointe, at bureaukratiet skulle være anderledes end det private forretningsliv, anses det her snarere for et handikap. ”Bureaukratisme” bliver nærmest et skældsord.

Administrationspolitikken bliver i de følgende årtier fokuseret på rationalisering af den offentlige sektor. Det gælder ikke kun inden for den enkelte driftsenhed, men også den overordnede organisering af den offentlige sektor. Decentralisering bliver et middel til opløse bureaukratierne i funktionelt opdelte og målrettede enheder. Der tegner sig imidlertid to konkurrerende versioner af decentralisering (Rennison 2011: 70-71): Nogle taler for en yderligere udlægning af opgaver til kommuner og amter og dermed en styrkelse af den borgernære og lokale forvaltning. Andre taler for at gøre den statslige forvaltning mere decentral. I lyset heraf udvikler der sig i efterkrigsårene en departement-direktorats-model, hvor ministerierne deler sig i et departement, som tager sig af den overordnede politikudvikling og planlægning, mens de mere tekniske opgaver samles i fagligt specialiserede direktorater. De faglige specialister får især deres domæne i direktoraterne, mens politikudviklingen understøttes af generalister.

En række af de grænser, der blev draget med etableringen af de formelle bureaukratier, bliver således ny-fortolket. Hvor det tidligere gjaldt om overhovedet at adskille politik og administration, begynder administrationen nu også at differentiere sig efter, om det er tæt på det politiske eller teknisk og af-politiseret. I en vis forstand selvstændiggøres det faglige teknokrati (”ekspertvældet”). Hvor der tidligere var stærkt fokus på etablering og overholdelse af formelle rutiner, så lægges der nu vægt på det indholdsmæssigt rationelle og effektive. Og hvor embedsstandens heltefigur var den juridiske generalist, så indtræder nu eksperter og fagprofessionelle i mere fremtrædende roller.

Også disse idealer er i spil i den kommunale styring i Furesø. Effektiviseringsdiskursen appellerer i høj grad til mobilisering af professionsfaglighed. Begreberne om proaktiv indsats, forebyggelse og rehabilitering er en stærk anråbelse af fagligheden. Og ganske interessant kombinerer vi disse appeller med brug af tayloristiske teknologier: arbejdsgangsanalyser, slankning af beslutningsstrukturer etc. "Lean" er her det nutidige kampråb.

Planmaskinen

Forsøget på at rationalisere de enkelte offentlige organisationer udviklede sig side om side med en ambition om en mere rationel og funktionel styring af den samlede offentlige sektor og dens samfundsmæssige indsatser og effekter. Denne ambition bliver især styrende for opbygningen af sektorplaner og de moderne, sektororganiserede kommunale forvaltninger i perioden ca. 1967-1981.

Det stærke fokus på at forenkle og strømline arbejdet i de enkelte arbejdsenheder kom i en vis forstand til at ske på bekostning af hensynet til effektiviteten i sektoren som helhed. Organiseringen forgrenede sig i funktionelt og fagligt specialiserede enheder inden for de enkelte ressorter. Problemet blev fragmentering. Fra begyndelsen af 1960'erne rejses spørgsmålet om effektiviteten i sektoren *som helhed* (Rennison 2011: 95).

Igennem 1960'erne defineres, som tidligere nævnt, en række samfundsmæssige sektorer, som danner særlige korridorer for en mere sammenhængende planlægning (uddannelse, arbejdsmarked, sundhed etc.). Fra 1968 til 1973 udarbejdes de såkaldte perspektivplaner, som søger at skabe en systematisk, sektormæssig, fysisk og økonomisk planlægning. Fra 1970 opbygges det moderne kommunestyre med professionelle, sektoropdelte forvaltninger. Fra 1975 etableres et integreret

plansystem for stat og kommuner, og fra 1979 følges dette op af flerårige budgetter for både stat og kommuner (Rennison 2011: 97).

Læg mærke til, at den offentlige sektor her italesættes som en helhed, der kan gøres til genstand for planlægning. Helheden er dels makroøkonomisk defineret og er begrundet i et ønske om at beskytte samfundet mod konjunktursvingninger via finans- og strukturpolitik. Helheden omfatter også sektorens egen udvikling og vækst.

Det er væsentligt at registrere, at helheden omfatter politik såvel som administration. Både politikere og embedsmænd definerer sig som aktører i en totalplanlægning og –rationalisering af samfundsudviklingen. Det bliver kunstigt at se politikere som nogen, der blot definerer nogle mål (hvor de så end måtte komme fra), og embedsmænd, som udfinder og anvender midler til at nå disse mål. Måldannelsen bliver en del af planlægningens cyklus og kvalificeres via analyser og beregninger. Embedsmændenes aktive rolle heri tematiseres åbenlyst.

Det bliver heller ikke længere så oplagt at skelne mellem departementer, som forestår planlægning, og direktorater, som står for driften og udførelsen. Begge ses som involverede i planlægningen. I denne helhedstænkning samles den borgerrettede forvaltning af velfærdsydelser i de nye kommuner, som samtidig integreres i det samlede plansystem. Idealet er at skabe én indgang for borgerne frem for, at borgeren skal løbe spidsrod i et fragmenteret forvaltningssystem (jf. markedsføringen af bistandsloven fra 1976).

Helhedstænkningen kan særligt genkendes i den socialreform, der i 1970'erne følger med kommunalreformen (Majgaard 1995). Reformen ses i samtiden som et skifte fra et meget regelstyret system til et system, der er fokuseret på at skabe

effekter for borgeren og samfundet. Tidligere skulle reglerne sikre en strikt grænsedragning mellem, hvad der var hhv. borgerens og det offentliges ansvar. Borgeren skulle beskyttes mod vilkårlighed og overgreb fra det offentlige. Det offentlige skulle beskyttes mod udnyttelse og misbrug af rettigheder fra borgerens side. Disse skel skydes nu til side. Det interessante bliver, hvad der samfundsmæssigt kan betale sig. Og her viser forarbejder til reformen, at en intensiv og helhedsorienteret indsats giver de bedste effekter på langt sigt. Derfor må socialpolitikken løsrive sig fra smålige hensyn til regler og takster og snarere udmønte investeringer i forebyggelse og standsning af deroute.

Netop idealet om kommunen som en rationel helhed, hvor funktionerne er indbyrdes tilpassede og i balance, er i høj grad virksomme i de aktuelle styringsdiskussioner. Strukturreformen bragte en række højest forskelligartede bysamfund og lokalområder sammen, som var vænnet til forskellige politikker og administrative praksisser. Drivende for arbejdet med en samlet vision lå ønsket om at tegne billedet af én kommune – med en sammenhængende strategi. Helhed bliver sat over for del. Kommunen over for det selvtilstrækkelige lokalsamfund, der lukker sig om sig selv og kæmper for at have sit eget udbud af faciliteter og service. Helhedens interesser står over for lokale særinteresser. I den kommunale organisation står helhedssyn over for faglige tunnelsyn i de forskellige afdelinger. ”Helhed” er et kraftfuldt kampråb, der fra starten anfægter modpartens position (særinteresse/tunnelsyn).

Den strategiske og selvstyrende organisation

Den planrationelle styring møder som sagt kritik ved indgangen til 1980’erne. Udgifternes vækst er problematisk. Og selv om der tales om helhedssyn og totalrationalisering, fremstår den offentlige sektor opdelt i sektorer og niveauer – med en vis tendens til at varetage egne interesser. Det er tid til at opgive idealet

om, at den samlede sektor kan styres fra oven, at nogen kan have overblikket, og at mål kan omsættes i en stringent struktur af planer fra niveau til niveau. Det hierarkiske og planrationelle ideal erstattes af et ideal om selvregulering. Der skal opstilles rammer og incitamenter, som fremmer, at sektorens aktører udvikler løsninger i samarbejde med brugerne og med hinanden.

Byggestenene er i første omgang:

- En konsekvent rammestyring – med totalrammer, overførselsadgang og initiativforpligtelse.
- Sammenkædning af forbrug og effekter med fokus på effektivitet.
- Begyndende markedsgørelse, det vil sige konkurrenceudsættelse af offentlige aktiviteter og privatisering af statslige virksomheder.
- Som alternativ til markedsgørelse: opbygning af "pseudo-markeder", hvor departementer og forvaltninger indgår kontrakter med institutionerne.
- Øget brugerindflydelse gennem brugerbestyrelser, brugerundersøgelser, efterspørgselsafhængige bevillingsmodeller.

I den første periode følger modellerne i høj grad de hierarkiske strukturer og understøtter aftaleforhold mellem de enkelte niveauer. Fra 00'erne foreslås modeller til en mere konsekvent effektstyring (resultatbaseret styring), hvor der tages afsæt i effektmålene for de enkelte slutbrugere, og hvor aktiviteterne betragtes som én sammenhængende værdikæde, der indrettes til at skabe disse effekter. Dette er beskrevet i kapitel 3 (se også Rennison 2011: 154-159).

Disse grundlæggende elementer findes i forskellige varianter (Lerborg 2010a). Nogle gange lægges der stærkt vægt på markedet (udlicitering og frit valg). Andre gange betones den hierarkiske integration (stram og stringent styring gennem ram-

mer og kontrakter). Som en tredje variant italesættes civilsamfundet og medborgerskabet som elementer i en mere netværksbaseret selvregulering (Peters 2010). Faktisk sker det i en kritik af, at borgeren er gjort til forbruger og fællesskabet til et marked (se f.eks. Mandag Morgen 2001). Borgeren er ikke bare aftager af offentlige ydelser, men med-producent. Det offentlige er ikke bare producent, men arrangør og facilitator. Fokus er ikke alene på effektivitet og markedsresponsivitet, men på fællesskab og demokrati.

Det er ikke bare borgeren eller brugeren, der skal inddrages. Også medarbejderne må mægtiggøres. At skabe en effektiv offentlig sektor er ikke kun et spørgsmål om at opstille rammer og strukturer. Der må også udvikles de kompetencer, værdier og kulturer, som er nødvendige for, at vi kan være effektive og selvstyrende. Der skal gøres op med regeltyranni og fejlfinding. Medarbejderne skal frisættes til kvalitet. Ledelse skal udøves gennem visioner og værdier og skal udvikles i anerkendende dialog med medarbejderne. Medarbejderne skal ikke alene udvikle deres faglige kundskaber og færdigheder, men tillige deres sociale og personlige kompetencer. Forvaltningskulturen bliver mange steder inderliggjort og intimiseret (Rennison 2011: 221-232, Andersen & Born 2001).

I hele dette billede er der mange modstridende tendenser: At være selvstyrende og samtidig integreret i den samlede værdikæde. At være orienteret mod markedet, hierarkiet og civilsamfundet. At være bruger og borger. At udøve hård styring og blød ledelse. Det kan synes overvældende. Ifølge Rennison (2011) har vi i perioden haft et svar på dette, som over tid blot er vokset i styrke: Ledelse! Ledelse "…orienterer sig fra en juridisk-retlig position, over en økonomisk-teknisk position til en professionsfaglig position og videre til, hvad jeg vil kalde en *polyfon position*, hvor ledelse positionerer sig i forhold til en mængde af forskellige hensyn, divergerende rationaler og argumentationslogikker" (Rennison 2011: 232-

233). Ledelse er slet og ret at finde melodien midt i det polyfone virvar. Derfor lægges der i stigende grad vægt på lederen som strateg – altså som én, der afklarer sit handlerum, formulerer en mission, ordner omverdensrelationerne etc.

I Furesø ser vi, at de udfordringer, som opstilles i alle tre styringsdiskussioner, formuleres som ledelsesopgaver: Ledere på alle niveauer skal tage budgetansvaret på sig og udvise initiativ i at modgå truende afvigelser. Ledere på alle niveauer skal være proaktive i at effektivisere arbejdsgange og strukturer. Og ledere på alle niveauer skal udvise opfindsomhed og innovation, når det gælder om at involvere borgere og medarbejdere i at udvikle nye løsninger på velfærdsudfordringerne. Ledelse er det hele. Og således bliver det op til den enkelte leder at finde sit ståsted i mylderet af krav – være autentisk, kan man sige.

Ved at spore styringsdiskussionernes appel til forskellige institutionaliserede idealer kan vi indse flere ting: På den ene side er idealerne historisk givne. Der synes på én eller anden måde at være et repertoire af kult-værdier (i Meads forstand), som kan drages ind i udlægningen af situationen. Vi kan påberåbe os orden og ansvar, effektivitet, involvering og kreativitet. Ikke mindst kan vi opstille forpligtende forestillinger om helheden og dens grænse til særinteresser og subkulturer. På den anden side er disse idealer gjort af et flygtigt stof. Diskussionen i Furesø er præget af en høj risikobevidsthed: Det kan nemt gå galt. At skabe og vedligeholde repertoiret er et konstant og hårdt ledelsesarbejde – hvor de hele tiden får mening ved at blive fortolket i den øjeblikkelige situations kompleksitet.

4.3. Rationalitetsidealernes logiske struktur

De tre styringsmæssige diskussioner i Furesø udgør altså forskellige forsøg på at udlægge handlinger under bestemte institutionelle idealer:

- et hierarki af over- og underordnede funktioner (bureaukrati)
- effektive arbejdsprocesser og strukturer (fagligt teknokrati)
- en afstemt helhed af planer (planmaskine)
- en selvregulerende forvaltnings håndtering af mangfoldige rationaler (strategisk og selvstyrende forvaltning)

Hver enkelt indebærer etableringen af en bestemt formålsorientering, hvad enten den retter sig mod en bureaukratisk orden, effektivitet, koordinering eller polyfon helhedsdannelse.

Det er en kolossal social præstation at reducere kompleksitet af fortolkningsmuligheder i et omfang, så det muliggør en formålsorientering. Det sker ved, at der på hvert af de nævnte niveauer etableres en mål-middel-logik, som er grundlæggende for rationalitet i simpel forstand. I det følgende skal vi analysere strukturerne i rationalernes logiske konstitution.

Rationalitet får her en dobbelt betydning. Dels er rationalitet overensstemmelsen mellem mål og midler (substantiel rationalitet). Dels er rationalitet det at følge en bestemt forskrift for beslutninger om handlinger (procedural rationalitet): (1) der skal som udgangspunkt være et sæt af handlingsalternativer, (2) disse handlingsalternativer skal være forbundet med en bedømmelse af deres fremtidige konsekvenser, (3) disse konsekvenser skal være værdiansat på basis af præferencer, og endelig (4) vælger vi det alternativ, som har de bedste konsekvenser i lyset af vores præferencer (March 2008). Rationaliteten afhænger således ikke så meget af, hvad der besluttes, men mere af, hvordan der besluttes. En handling kan godt være rationel uden at føre til det ønskede mål, blot vi er nået frem til den via en rationel analyse og begrundelse, som har vist os, at det er den bedste måde at nå

frem til målet på. En handling kan således godt være målopfyldende (effektiv) uden at være rationel. Og omvendt kan rationelt besluttede handlinger skyde langt forbi målet.

Når allehånde forskellige handlinger og praksisser kan fortolkes i målrationelle termer, beror det på, at mål- og middelkategorier er meget abstrakte og så at sige kan føje sig ind i alle hjørner af vores praktiske verden. Ganske vist er det langt fra altid, at vores oplevelse af at handle er struktureret med en skarp opdeling mellem mål og midler. Når vi taler med en borger om udfordringer og muligheder i dennes liv, kan vi f.eks. være søgende, og målet kan være noget, der viser sig undervejs i samtalen. Vi kan også opleve, at vi følger en følelse eller en vane. Eller også kan vi simpelthen finde, at det, vi gør, har en selvberoende værdi – uafhængig af nogen ydre mål. Disse måder at handle på kan siges at være udtryk for alternative former for rationalitet. Weber (1972) taler således om affektrationalitet, traditionsrationalitet og værdirationalitet som alternativer til målrationalitet. Men også denne type handlinger kan hurtigt rekonstrueres, så de fremstår som målrationelle. Vi kan jo sige, at vi er søgende ud fra et højere mål om at finde det mest meningsfulde mål for borgeren. Og når vi følger en følelse, vane eller værdi, kan vi pege på et implicit formål, som kan udledes herfra. På én eller anden måde skal det nok lykkes at levere en beskrivelse af handlingen, hvor den kan tolkes som rationel i henhold til én eller anden præference. Selv stillet over for adfærd, der øjensynligt virker irrationel, vil vi kunne tolke den som udtryk for en implicit regel, som i en større sammenhæng har et rationale. Tænkningen kan til sidst blive dogmatisk og selvbekræftende. ”Derfor står vi i sidste ende med en myte, der er magtfuld og betydningsfuld, men stort set er tømt for indhold”, hævder March (2008: 44).

På den ene side er målrationalitet omfattet af en stor selvfølgelighed. At handlinger er defineret ved at have mål, og at vi prøver at gøre det bedst muligt for at nå de mål, vi sætter os, synes at være helt naturlige antagelser. På den anden side opnås denne selvfølgelighed i kraft af, at mål og midler er umådeligt abstrakte og dermed også tomme kategorier. Ifølge Luhmann (1973) er det interessante ikke at tage stilling til målrationalitet, men at spørge til dens funktion, når det handler om at danne mening: Hvad opnås der i kraft af dens abstrakte karakter?

Når målrationalitet kan ophæves til et universelt princip, skyldes det ifølge Luhmann, at den rummer et kolossalt potentiale for at reducere kompleksitet og gøre praksis rationalisérbar. Det beror på den måde, som rationalitetsbegrebet sammensmelter to kontekster: en kausalkontekst og en værdikontekst. Hver har sin fortolkende tilgang til verdens kompleksitet.

I en kausal sammenhæng er midler årsager, og mål er virkninger, som vi sætter pris på. Umiddelbart kan enhver adfærd og enhver begivenhed ses som del af et umådeligt og uoverskueligt netværk af forbundne årsager og virkninger. At sige, at noget bestemt er årsagen til en virkning, er en abstraktion, som beskriver et tænkt grænsetilfælde, men aldrig en konkret realitet. I en kausalkontekst får vi imidlertid mulighed for at modstille to sider: Vi kan tage afsæt i en given virkning og undersøge, hvordan handlinger kan være årsager til denne virkning. Eller vi kan tage afsæt i en given årsag (f.eks. handling) og undersøge, hvilke virkninger, den kan afstedkomme. Vi tager den ene side for givet for at kunne gøre den anden side variabel. Gjorde vi begge sider variable på én gang, ville vi fortabe os i en umådelig kompleksitet og ikke kunne formulere os meningsfuldt om sammenhængene. Skellet er relativt og kan forskydes. Det, der før var virkning, kan nu behandles som årsag – og omvendt.

Det er ved at variere konstellationerne af årsager og virkninger, at vi kan søge at isolere den enkelte årsags betydning. Dette er grundlaget, når vi træffer optimerende beslutninger, f.eks. kombinerer bestemte ressourcer og virkemidler for at fremme en bestemt effekt.

Når vi er målrationelt orienterede, er den kausale kontekst koblet til en værdikontekst. Vi forholder os ikke blot neutralt registrerende til den umådelige horisont af mål og midler. Vi er derimod interesserede i bestemte virkninger, og dette betinger, hvad vi behandler som konstanter, og hvad vi behandler som variable. Vi anlægger altså et bestemt perspektiv på den kausale kontekst. Ifølge Luhmann bruger vi her værdier, forstået som forventninger, der i visse henseender er generaliserede og gjort abstrakte – og derigennem gjort egnede til at strukturere en handlingssituation med henblik på rationel problemløsning (Luhmann 1973: 36). For det første er værdierne altså generaliserede. Det betyder, at de udtrykker forventninger, som har gyldighed, uanset om de opfyldes eller ej i den givne situation. Dermed løsgøres de også fra den kausale kontekst – de gælder nemlig, uanset om der er et forløb af årsager og virkninger, der indfrier dem. For det andet betyder dette, at de i konkrete situationer altid må specificeres. Heri ligger en risiko for konflikter. For selv om to værdier ikke begrebsligt er i strid med hinanden, kan de i konkrete situationer have modstridende implikationer. Derfor behandles værdier for det tredje som abstrakte – de fordrer ikke at kunne afspejle og rumme hele situationens kompleksitet. En måde at reducere kompleksitet og stabilisere værdier på, er, ifølge Luhmann, at opstille hierarkier af værdier. Værdierne gælder således ikke blot sideordnet eller på samme tid, men nogle er overordnet andre. På den måde dannes en regulativ orden af generaliserede forskrifter. Kompleksiteten fikseres og formaliseres i en formel struktur. Netop en sådan orden er indbegrebet af en bureaukratisk organisering (Weber 1972). Jeg skal i det følgende kalde denne orden for en præskriptiv kontekst.

Mål og midler indebærer altså her en værdimæssig relation mellem virkningerne af vores handlinger (Luhmann 1973: 44). Når vi betegner en særlig virkning som målet, så siger vi dermed, at vi betragter handlingens andre virkninger som underordnede. Vi sætter et fokus – ikke for altid, men situationsbestemt og skiftende. Mål er med et "retfærdiggørelsens tvangsmiddel" (Gewaltmittel der Rechtfertigung), hvor vi gennemtvinger et fokus og en rangordning af konsekvenserne. Denne fokusering spejler sig over i middel-siden: Det bliver legitimt ensidigt at udlægge handlingen i dens egnethed til at frembringe de værdsatte virkninger og se bort fra de forskellige "bivirkninger". I Luhmanns øjne er kausalanalysen sekundær i forhold til denne værdibetingede fokusering. Kausalanalysen kaster lys på det felt af muligheder og virkninger, som der ses bort fra, men den ændrer ikke ved den styrende værdiorientering. "Den (kausalanalysen) ophæver naiviteten i den umiddelbare målstræben, men ikke dens ensidighed", siger han (Luhmann 1973: 45, min oversættelse).

Sammenfattende kan vi altså sige, at analysen af handlinger i mål og midler er et heuristisk skema, som hjælper os med at afdække og rangordne alternativer. Det sker i en formidling mellem en kausal- og en værdikontekst. Målbegrebet bygger bro mellem de to kontekster – idet mål er værdsatte virkninger, som gennemtvinger en bestemt fokusering. Når de to kontekster smelter sammen, indebærer det en kolossal reduktion af kompleksitet: Der dannes et felt af mulige og sammenlignelige årsager (midler), som værdsættes og udvælges ud fra et bestemt værdimæssigt synspunkt. Det værdimæssige synspunkt er imidlertid altid generaliseret og abstrakt og kan i sin specificering indtræde i konflikt med andre værdier. Selektion og fokusering er dermed en konfliktpræget og omskiftelig proces. Ved at udskille de to kontekster fra hinanden opnås også en række fordele: Årsager og virkninger kan udforskes neutralt, og værdierne kan stabiliseres og bekræftes, uanset om de

opfyldes af faktiske kausale processer eller ikke. I formidlingen mellem de to kontekster kan vi altså pendle mellem at koble og at adskille dem – og dermed kan vi bearbejde kompleksiteten i vores handlingssituation og gøre den til genstand for rationaliseringsbestræbelser.

4.4. Kæmpende kontekster

I en kommune er det præskriptive kontekster, der definerer den formelle organisering. Via forgrenede kæder af delegationer formidles beføjelser og ansvar fra kommunalbestyrelse og borgmester til de forskellige dele af forvaltningen. Hierarkier af mål og standarder ordnes og gøres forpligtende for den enkeltes opgavevaretagelse. Og budgetter og adgangen til at disponere over ressourcer fordeles og ligeså modsvarende forpligtelser til at rapportere og stå til regnskab. Alt det sker, skabes og vedligeholdes gennem myriader af beslutninger og handlinger, som bekræfter og konkretiserer den præskriptive orden. Og det er overhovedet denne orden, som definerer de formelle betingelser for at være medlem af organisationen. At kunne medvirke i den præskriptive udlægning af handlinger er en betingelse for at kunne være udøver af offentlig myndighed.

Det centrale kendetegn ved den præskriptive kontekst er som sagt den kolossale reduktion i kompleksitet. Op til, at normer og forskrifter fastsættes, er der mange muligheder, hvorunder handlinger kan fortolkes og bedømmes. Men så snart en norm er formaliseret som forskrift, indsnævres feltet af muligheder til et simpelt spørgsmål om overholdelse eller ikke-overholdelse. Enten har du holdt dit budget, eller også har du ikke holdt det. På den måde kan konteksten opleves som klar og selvfølgelig. Problemet er bare, at den fortrængte kompleksitet let bliver genintroduceret. Alle budgetter bliver ikke holdt. Alle breve bliver ikke sendt til tiden. Alle afgørelser bliver ikke tilstrækkeligt gennemtænkt og begrundet. Disse

normbrud er udtryk for vanskelige praktiske forhold, som de fleste ansatte oplever. Af og til føler de modsatrettede pres: Sagsbehandlingen skal være rettidig, men også saglig og korrekt. Borgerens rettigheder skal respekteres, og samtidig skal økonomien hænge sammen. Bruddene er altså måder, hvorpå kompleksiteten gen-introduceres til samtalerne. Dermed bliver de også udløsende for en anerkendelseskamp: Vil kompleksiteten blive anerkendt som relevant præmis? Eller bliver den affærdiget som "en sang fra de varme lande".

Som jeg fortalte, har de historiske erfaringer med normbrud gjort, at de er ømtålelige temaer i Furesø Kommune. Bevidstheden om, at den bureaukratiske orden ikke er given, men skrøbelig, lurer. Og normbrud kan let sluge al opmærksomhed – og koge samtalerne ned til en meget fokuseret diskussion om overholdelse eller ikke-overholdelse. Brud er anledninger til at bekræfte, at der er en præskriptiv orden, som gælder kontrafaktisk, altså også, når den ikke overholdes.

Men derudover er normbrud anledninger til udøvelse af dømmekraft, det vil sige en kollektiv bedømmelse af, om den kompleksitet, der søges gen-introduceret, skal anerkendes som relevant præmis i samtalen. Netop i udøvelsen af dømmekraft afvejer vi modstridende hensyn i en konkret sammenhæng (konkrete eksempler på dette vender vi tilbage til i kapitel 10).

I den kausale kontekst former og opretholder vi vores fælles forestillinger om, hvordan årsager og virkninger hænger sammen. Der er, som tidligere nævnt, forskellige grundlæggende forståelser af, hvad kausalitet er. Og organisationer er arenaer for en mangfoldig "hverdags-metafysik", hvor kausale grundantagelser er i spil. Hvordan er sammenhængene mellem vores indsatser og de virkninger, vi efterstræber? Hvordan antages politikker og styring at "sætte sig igennem" i organisationen? De kausale forestillinger knytter sig til forskellige syn på, hvad

gyldig viden og gyldige forklaringer er. Her kæmpes lige nu en række kampe om at berettige forskellige former for faglig viden. En voksende evidensbevægelse har tematiseret en særlig rangordning af vidensformer, hvor toppen udgøres af randomiserede, kontrollerede forsøg (Foss Hansen & Rieper 2007). Herudfra sættes spørgsmålstegn ved de "mindre lødige" vidensformer, der ofte er i spil i de daglige samtaler i en kommunal organisation (anekdoter, cases, implicit erfaring). Den resultatbaserede styring, som jeg omtalte i kapitel 2, er netop kendetegnet ved en øget formalisering af vores kausale antagelser. Disse opstilles nu i de såkaldte forandringsteorier, som i det mindste i princippet bør være testbare. I Furesø startede denne bevægelse inden for beskæftigelsesområdet, hvorefter metoden er overtaget på det specialiserede sociale område (konkrete eksempler på dette behandles i kapitel 11).

Spørgsmålet om vidensformer og deres gyldighed er særdeles centralt i de aktuelle styringsdiskussioner i kommunerne. Samtidig med, at udgiftsudviklingen på de specialiserede områder problematiseres, peges der i stigende omfang på, at vi heller ikke har gyldig viden om de specialiserede foranstaltningers effekter. Det gælder f.eks. debatten om virkningerne af specialundervisning, hvor Folkeskolens rejsehold har konstateret, at knap 17% af specialeleverne går videre på en ungdomsuddannelse (Skolens Rejsehold 2010). Og det gælder anbringelsesområdet, hvor navnlig SFI har påpeget de store og komplekse problemer, som følger de anbragte børn (SFI 2011). Dette danner baggrund for iværksættelse af alternative strategier – større inklusion i skolen og flere lokale løsninger til udsatte børn.

Også her udspiller der sig en anerkendelseskamp mellem forskellige fordringer på at kunne opstille gyldig viden og lødige kausale antagelser. Når man som aktør vil indtræde i diskussioner af budget og effektiviseringstiltag, skal man kunne få anerkendt sin fordring på at fremføre relevant viden og på at blive taget alvorligt. I

denne kamp mødes et komplekst spektrum af forskellige vidensformer og kausalitetsforståelser.

Hverken de præskriptive eller de kausale kontekster er altså givne og massive. Tværtimod eksisterer de som begrundelseskrav, der er ladet med indre konflikter: Accept versus fortrængning af kompleksitet – reguleret via dømmekraft (som jeg senere skal beskrive som en transformativ kapacitet). Eller forskellige videns- og kausalitetsforståelser – reguleret via implicitte eller eksplicitte forståelsesakter (hverdagens ontologi og epistemologi).

De to slags kontekster sammenkædes i rationalitetsbegrebet. Her mødes altså to modsatrettede bevægelser. På den ene side bliver kausale forklaringsmodeller gjort til normer. Når vi udformer forandringsteorier, møder vi mange eksempler på, at vi tydeliggør de kausale sammenhænge, som der "bør" være. Fra vedtagne politikker, fra kurser og faglige tidskrifter har vi idéer om, hvilke kategorier af handlinger og effekter, der er legitime, og hvordan de tænkes at hænge sammen. Ofte udformes forandringsteorierne på et overordnet og abstrakt niveau, hvor de i højere grad afspejler, hvordan vi forestiller os, at den samlede organisation hænger sammen, snarere end hvordan vi konkret har oplevet sammenhængen mellem handlinger og effekter (se f.eks. Odense Kommune 2010). På den anden side muliggør opstillingen af kausale hypoteser også, at disse antagelser kan anfægtes og afprøves. Vi forpligter os til at følge en vis eksperimentel logik og metode og tage modstridende observationer og anomalier i betragtning. De formaliserede forandringsteorier skal være en arena for kritiske og metodiske diskussioner.

Heri ligger altså en indre modsigelse: På den ene side tendensen til at normere og standardisere – det vil sige: generalisere i en præskriptiv kontekst. På den anden side tendensen til at undersøge og afprøve antagelser – det vil sige: generalisere og

specificere i en kausal kontekst. Begge muligheder ligger i den målrationelle argumentationsform. Både standardiseringen og den eksperimentelle udvikling.

Denne modsigelse opleves effektfuldt, når hensynet til den præskriptive kontekst bliver dominerende. Vi inviterer til at undersøge effektiviseringsmuligheder og være innovative. Men frygten for lurende normbrud kan hurtigt indsnævre fokus, og de undersøgende diskussioner kan let begrænse sig til at optegne linjerne i korrekte og accepterede arbejdsgange og styringstiltag.

Dette afspejler det grundlæggende paradoks i forhold til den helhed, der styres. Som foreskrivende må den målrationelle argumentation altid påberåbe sig en given helhed, som definerer grænserne for den hierarkiske ordning af mål og midler. Som kausalanalytisk vil vores undersøgende praksis imidlertid altid støde på sprækker i denne helhed – ting, der ikke stemmer: fortrængt kompleksitet, der alligevel må tages højde for, ”underlødig” viden, der alligevel må tages alvorligt. Disse sprækker og uoverensstemmelser fortæller os, at helheden ikke omfatter det hele. At der er mere at fortælle. At helheden er partikulær – og defineret ud fra et lokalt standpunkt, en bestemt deltagerposition.

Undertiden kan sprækkerne i den målrationelle orden blive så gabende, at vi kan fornemme, at rationaliteten bryder sammen.

Kapitel 5: Når rationaliteten slår sprækker

5.1. Krydspres og meningssammenbrud

En målrationel udlægning af vores handlinger indebærer en umådelig reduktion af kompleksitet. Allehånde forskellige hensyn og værdier indsættes i lineære relationer til hinanden som mål og midler i en hierarkisk og kausal struktur. Det muliggør, at vi kan definere organisatoriske helheder og sætte vores handlinger i forhold til disse helheder. Men den fortrængte kompleksitet vender tilbage og trænger sig på. Det sker, når vi umiddelbart oplever, at "enderne ikke kan nå sammen". I Furesø sås således mulige inkonsistenser i regler og mål. Vi ser os anbragt i krydspres mellem krav, der trækker hver sin vej – f.eks.:

- Vi skal spare og samtidig forbedre kvaliteten.
- Vi skal være undersøgende og innovative, men frem for alt korrekte og normkonforme.
- Vi skal afvikle bureaukrati og samtidig kunne dokumentere alt.
- Vi skal inddrage borgeren i selv at forme sine løsninger og samtidig leve op til faste servicestandarder.
- Vi skal vise tillid og lægge op til selvledelse og samtidig være parate til at stå til regnskab for detaljer i opgaveudførelsen, næste gang en pressesag brager frem.

Mange eksempler på krydspres kunne nævnes. Faktisk er det at håndtere krydspres næsten blevet et definerende træk ved offentlig ledelse (Jørgensen 1999, Klausen 2001, Schmidt-Hansen & Aalund 2005, Pollitt & Bouckaert 2011, Pedersen 2011). Hos Cameron & Quinn (2006) og Lüscher (2012) gøres håndteringen af paradokser til indbegrebet af det at udøve ledelse overhovedet.

For mange praktikere er ”krydspres” blevet en retorisk figur, der kan bruges, når vi skal gøre os en svær situation begribelig. Der opstår en særlig genre af krydspres- og dilemma-fortællinger, som ledere deler med hinanden (Moos 2005). Læg mærke til, at det kan blive en del af en leders professionelle identitet at kunne håndtere krydspres. De psykologiske modi kan være forskellige: En leder fortæller stolt, hvordan han kan tage presset (har hørt ledere bruge metaforer som ”firehjulstrækker” og ”læderhals” om sig selv). En anden leder udlægger sig som offer for krydspres og henviser til dem som forklaring på meget af det, der ikke kan lade sig gøre (metaforerne kan være mere resignerende som at ”tage sin tørn på øretævernes holdeplads” eller være ”i ressourceklemmen”).

Nogle gange bliver krydspressene til egentlige dilemmaer, hvor alle alternativer synes at føre til en ond situation. Uanset hvad vi gør, har det uheldige konsekvenser, og vi vil kunne kritiseres. Andre gang lykkes det os at tøjle krydspresset i et trade-off eller en balance, hvor vi kan gøre rede for en bevidst afvejning, så vi opnår mere af ét gode på bekostning af et andet (Pollitt & Bouckaert 2011: 184-186).

Hvorom alting er, så åbenbarer krydspres styringens mere grundlæggende paradoksi, nemlig at styringen bygger på forestillingen om en helhed, som imidlertid altid kun kan være defineret partikulært og lokalt. Krydspres er slet og ret udtryk for, at forskellige helheder kæmper om pladsen som den herskende, legitime og forpligtende horisont for udlægning af handlinger. Når vi følger op på, hvor meget der er tilbage af budgettet, vil vi på én og samme tid skulle forpligte os i forhold til organisationen som et budgetstyret system og som et fagligt produktionsfællesskab, der skal leve op til bestemte normer for retssikkerhed og kvalitet. Når vi fører en samtale med borgeren, skal vi kategorisere vedkommende i henhold til beskæftigelsespolitikkens matchgrupper og tilhørende indsatstyper - samtidig

med, at vi skal kunne forholde os til borgerens unikke situation og kunne følge de åbninger, der viser sig i samtalen. Hvad der kan ligge heri af modstridende fordringer, er vi nødt til at integrere i vores forståelse af situationen, og det kan være utrolig konfliktfyldt og nogle gange opleves som umuligt.

Hvis vi blot kunne rangordne de forskellige hensyn, kunne vi opretholde idealet om et entydigt og stringent målhierarki. I så fald ville krydspresset kunne ophæve sin paradoksi og fremstå som et trade-off. Denne strategi bliver brugt og fungerer i mange situationer. Men ofte bryder den sammen. At rangordne modstridende hensyn kræver nemlig et overliggende kriterium for denne rangordning, og dette kriterium må atter være begrundet i et trin-højere-ideal om en normativ helhed, hvorunder de andre mere partikulære helheder kan ordnes. Løsningen beror således på en fortsat brug af sondringen mellem helhed og del – nærmest som i en kinesisk æske. Men hvis nu ikke helhederne kommer fra en platonisk himmel, men er noget, vi hævder og gør fordringer på at fremsætte i myriader af lokale samtaler, så er der ikke på forhånd nogen ultimativ helhed, som er den endegyldige horisont for vores samtaler og fortolkninger. Det betyder ikke, at alt er ”subjektivt” og ”relativt”. Men det betyder, at det universelle kun kan blive til og eksistere i den konkrete situation – i måden vi er sammen på her og nu.

Når vi oplever os selv ”anbragt i” et krydspres, er det vores måde at fortolke styringens paradoksi på. Når vi bedriver simpel styring, forsøger vi at håndtere denne målrationelt. Altså, vi forsøger at analysere kausale sammenhænge mellem vores handlinger og opnåelsen af de forskellige mål (kausal kontekst - hvilket åbner en overvældende horisont af mulige årsager og virkninger). Og vi forsøger at ordne og formalisere mål og handlinger i hierarkier (præskriptiv kontekst, som indsnævrer kompleksiteten via standarder og normer, som gælder kontrafaktisk). Vi prøver altså at analysere og formalisere os ud af dilemmaerne. Og det kan

skabe orden og stabilitet for en tid, men ikke ophæve den grundlæggende paradoksi. Vi kan reducere kompleksiteten, men den fortrængte kompleksitet vender tilbage som ”onde problemer”.

5.2. Dilemma-spillet

Krydspres er ikke givne fænomener, som vi blot støder på, eller som vi ser os ”anbragt i. Krydspres er en bestemt måde at italesætte kompleksitet på. De bliver til, når vi ikke kan indpasse den oplevede kompleksitet i et simpelt og entydigt målrationelt skema, og at vi følgelig tematiserer den som modstridende krav og vilkår. Den afspejler således en måde, hvorpå vi behandler kompleksitet i den fælles udlægning af vores handlinger.

I styringen kan vi iagttage en særlig kommunikativ praksis, som systematisk frembringer krydspres. Denne kalder jeg ”dilemma-spillet”, og den kan kendetegnes som en kommunikation, som flytter kompleksitet og dilemmaer mellem aktører på forskellige styringsniveauer. Aktuelt er styringen af det specialiserede område arena for denne form for kommunikation. Den skal her illustreres med et eksempel, nemlig forløbet af forhandlingerne om kommunernes økonomi i 2010 – forhandlinger, som i særlig grad satte styringen af det specialiserede område på dagsordenen:

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 (KØF) i Aarhus den 7. januar 2010, beskrives dilemmaets sider. Den ene side er et markant økonomisk pres på kommunerne. I bedste fald tillader de økonomiske omstændigheder nul-vækst. Som den anden side fastholder ministeren, at kommunerne stadig har styringsvilkår, hvor

de kan "levere stabil service, uanset hvilken vej det økonomiske barometer vender" (Frederiksen 2010). Der appelleres til det kommunale selvstyre og til, at selvstyret tager prioriteringsopgaven på sig. Især skal der styr på væksten i udgifterne på det specialiserede, sociale område, der omfatter specialundervisning, børneanbringelser og bistand til voksne handicappede.

Dette dobbeltbudskab leveres på et tidspunkt, hvor netop kommunernes evne til at levere kvalitet følges med stor årvågenhed. Kort før julen 2009 kom f.eks. Den Sociale Ankestyrelses undersøgelse af kommunernes sagsbehandling på det specialiserede børneområde, som viste, at størstedelen af kommunerne har store mangler, når det gælder om at leve op til børns retssikkerhed (DSA 2009). Også på andre områder er der et kritisk blik på kvaliteten af de kommunale ydelser. F.eks. havde statsministeren netop indledt et 360 graders eftersyn af folkeskolen, som er blandt verdens dyreste, men alligevel leverer middelmådige resultater (nytårstalen 2010).

Finansministerens tale på KØF 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 (denne problematisering indgår også i finansministerens tale). 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 2010a). Benchmarkene får stor dækning i medierne. 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.

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 i 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 (Regeringen & KL 2010). Det er et veritabelt jernbur, som hamres ned over kommunestyret. Man kan sige, at en 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.

Aftalen pålægger kommunerne at få bedre styr på det såkaldt specialiserede område. 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. Fra KL's side er fremlagt "8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge" (KL 2010a), som ikke er meget forskellige fra de føromtalte økonomistyringsprincipper i Furesø (Furesø Kommune 2010b).

KL: 8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge

1. Børn og unge-området er så styrbart, som kommunalbestyrelsen gør det til.
2. Organisationen skal tilpasses til kommunalbestyrelsens målsætninger.
3. Bevillinger på børn og ungeområdet er bindende og ikke vejledende – præcis som på alle andre områder.
4. Faglighed og økonomi skal gå hånd i hånd, når der visiteres til tilbud.
5. Dyre beslutninger bør træffes i samråd – enten i et visitationsteam eller et visitationsudvalg.
6. Beslutninger om valg af anbringelsestyper bør med jævne mellemrum tages op til fornyet overvejelse.
7. Budgettet bør være et aktivt styringsredskab – sæt priser og mængder på alt.
8. Løbende afrapportering om aktivitetsudvikling og økonomi er et "must".

(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. I det kommunale budget sættes bastante mål for reduktion af udgifterne. Resultatet er, at dilemmaet reelt sendes videre til næste niveau af spillere, fagchefer og 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.

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).

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 in-

stitutioner 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 omverdenen vanskeligt kan gennemskue. Ofte vil politikerne føle sig trængt op i et hjørne – og reagere 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.

5.3. Tågerne og spejlenes land

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.

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, hvilket vil sige, at den følger et sæt underforståede og ofte ubevidste spilleregler. For det andet bærer deltagernes udsagn en understrøm af implicitte 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).

Dilemmaspillet 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 ansvarligt 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 af appeller om at være ansvarlig og selvstyrende. Og således vandrer 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 dilemmaspillet.

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 entréen. 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 krænkelse som anledning til en maksimal eksponering og ydmygelse af synderen.

Jeg tror, at mange offentlige ledere oplever, at de medvirker i *Corner* for viderekomne. Luften svirrer af dobbeltbudskaber: "Der skal styr på økonomien, men vé dig, hvis du svigter 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.*

Rollerne i spillet går igen. Der er et offer, en krænker og en redder. Det gælder om hurtigt at indtage én 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). Rollerne 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):

1. To eller flere aktører.
2. Et gentagent 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 konsekvensfyldte signaler i den kontekst, hvori aktøren skal gøre dette.

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.

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 forsømmelig 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.

I det tertiære udsagn ligger, at netop efterlevelse af de to andre udsagn er konstitutivt for ens status som legitim og ansvarlig 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. Den tanke 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 fald 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.

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 optrådte i en drøm eller i vågen tilstand. Han svarer bogstaveligt på metaforen og blander drømme sammen med virkeligheden. Denne sproglige erodering kan også iagttages inden for den offentlige styring – først og fremmest på ét punkt: At det 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.

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.

5.4. Desperate Governance

Dilemmaspillet er ikke bare en kommunikativ uvane. Tværtimod synes det at følge 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 budgetstyring, 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":

"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 "reguleringsspil", 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, som opstår i dette spændingsfelt mellem central styring og selvstyring. Her bliver den grundlæggende usikkerhed og ambivalens omdrejningspunktet for stribevis af forhandlingsspil. For det første forhandler vi om, fra hvilke *positioner* vi kan styre og lede. Oversat til denne undersøgelses 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 forvalt-

ningssynspunkt bliver der tale om meget uigennemskuelige kæder for kontrol og ansvarstilskrivning. Det giver anledning til en mod-bevægelse, hvor den øgede kompleksitet og usikkerhed 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 re-regulering, 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 overlevelses-, 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 dilemmaspillet 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, dokumentations-

formater), og i bestemte strukturer (relationer mellem stat, kommuner og institutioner).

5.5. Fra fundamentalisme og hykleri til refleksion og besindelse

Når vi ser os ”anbragt i” et krydspres, er det altså udtryk for, at vi har tabt en runde af dilemma-spillet. Vi har overtaget ansvaret for at håndtere modstridende krav, og vi er ikke lykkedes med at formidle dette videre til en anden spiller. Det er, rent ud sagt, en pokkers situation. Der findes imidlertid en række strategier, som vi kan anvende i forhold til krydspres (Majgaard 2008b, Rennison 2011: 273-279).

En strategi er at lade som om, at der ikke er noget krydspres. Det gør vi ved at ignorere eksistensen af den ene side af krydspresset og gøre den anden side absolut. Når hensynet til økonomi og kvalitet støder sammen, tyes der til enkle holdningstilkendegivelser: ”Budgettet skal bare holde” eller ”Faglighed frem for alt!”. Jeg kalder denne strategi for *fundamentalisme*, da den reducerer kompleksiteten til et minimum ved at påberåbe sig enkle, absolutte værdier. Stemmer, der modsiger disse værdier, udlægges primært som ”modstand”, som vi må lære at ”håndtere”. Budget-fundamentalisten kan tale om ”hylekor” og ”klynkeri”, og fagfundamen-talisten kan forsvare sig mod ”djøfisering” og ”New Public Management”. Vi ser altså bort fra omverdenens kompleksitet og rendyrker og fordyber os i ét bestemt rationale. Strategien kan være ganske stærk. Den kan medvirke til at opbygge en intern korpsånd blandt ligesindede og skabe høj stemning og entusiasme i bevidstheden om at arbejde for et entydigt mål. Den indre kohærens understøttes gennem dæmoniseringen af omverdenen. Det er let at demonstrere handlekraft – indadtil såvel som udadtil. Og endelig kan der være en chance for, at den fortrængte kompleksitet sendes videre til nogle andre. Når KL,

som nævnt, hævder, at styrbarheden af det specialiserede socialområde kun er et spørgsmål om vilje, er der netop tale om en sådan fortrængning af kompleksiteten, og resultatet er netop, at det er nogle andre, der kommer til at slås med den. Er du ved at blive trængt op i et hjørne i et dilemmaspil, kan fundamentalisme være et markant modsvar, der i det mindste kunne være forsøget værd.

En anden strategi er at anerkende krydspresset, men forsøge at skille dets sider ad i et "både-og". Vi kan f.eks. sige, at hver side er legitim og relevant i hver sin kategori af situationer ("hver ting til sin tid"). I den årlige budgetproces fordeler vi sparekrav i form af procentvise ramme-reduktioner, som rammer alle og derfor er retfærdige. I helt andre processer drøfter vi udviklingen af indholdet og kvaliteten i ydelserne. Således kan strategien karakteriseres som en *dekobling* af krydspressets sider. Dekoblingen kan også bestå i, at det er forskellige roller og funktioner, der primært varetager bestemte hensyn. Vi kan således finde det funktionelt, at budgetchefen entydigt "kæmper for kommunekassen", mens fagchefen holder hånd om fagligheden og brugerne. Vi forventer i hvert fald ofte, at det er sådan. Vi dekobler altså krydspressets sider i tid, tematik og organisering.

En særlig variant af dekobling er *hykleri*. Når vi hykler, så adskiller vi tale og handling, vi siger ét og gør noget andet. I tale kan vi udtrykke anerkendelse og appellere til selvledelse. I handling kan vi fastholde selvsamme aktører i svære dilemmaer, kontrollere deres præstationer og straffe deres fejl. I tale kan vi holde fanen højt med hensyn til retssikkerhed; i praksis kan vi fastholde økonomiske og organisatoriske rammer, som formidler et pres til at give økonomien forrang. Meget tyder på, at vi næppe ville kunne begå os i politisk styrede organisationer, hvis ikke vi kunne adskille tale og handling. Hvis vi i stort og småt insisterede på, at faglige aktiviteter skulle afspejle alle politisk artikulerede mål, ville det let ende i handlingslammelse. Det ville føre til en rigiditet og en potentielt totalitær styring,

som ville lamme evnen til at forholde sig til konkrete problemer og til at skabe fornyelse af aktiviteterne. Brunsson (2002) går endnu videre i dette ræsonnement: At celebrere en bestemt værdi i tale og beslutninger kan direkte gøre det mindre sandsynligt, at den effektueres i praksis. Tale, beslutninger og handlinger kompenserer for hinanden, når organisationen eksisterer i modsætningsfulde miljøer. Tale og beslutninger, der peger i én retning, kan kompenseres gennem handlinger, der går i en anden retning. Og omvendt.

Efter at have adskilt krydspressets to sider, kan vi atter søge at bringe dem i balance med hinanden. Det er her, vi forsøger at omdanne et krydspres til et trade-off. Jeg kalder denne strategi for *balancering*. Også her handler det om at koble siderne i et både-og. Det er almindeligt blandt ledere at tale om at "finde balancen". Visse styringsteknologier formaliserer dette, f.eks. Balanced Scorecard, hvor vi eksplicit modstiller og afvejer forskellige mål og indikatorer (Kaplan & Norton 1990), eller kulturudvikling gennem balancering af forskellige værdisæt (Cameron & Quinn 2006). Vi sigter altså efter et bestemt balancepunkt, men det er sjældent klart, hvad der definerer balancen. Hvor meget retssikkerhed kan vi tilsidesætte for at spare 100.000 kr.? Eller hvor meget kan vi skrue ned for den hierarkiske kultur for at opnå et mere innovativt adhoc-krati? Balancestrategien har som implicit forudsætning, at der findes en værdimåler eller et kriterium, hvorudfra der kan balanceres. Netop dette er problematisk blot at forudsætte. Når vi hævder at have fundet en balance, betyder det ofte ikke meget mere end, at det nu er dét, vi er kommet frem til, og at vi ikke orker at føre diskussionen videre.

Hvis det hverken lykkes os at opretholde en fundamentalistisk position eller at håndtere de stridende perspektiver via en dekobling og balancering, så kan vi opleve et *meningssammenbrud*, jf. analysen af double bind. Også sammenbruddet og skizofrenien kan i en vis forstand udgøre en strategi. Mange af os kender udmær-

ket rollen som den udkoksede leder, der er overbebyrdet og er svær at få et klart svar fra. Signalet er, at vi ikke skal forvente for meget, og at vi måske ligefrem skylder vedkommende en vis hensynsfuldhed. At gå ned med stress er en lidt mere vidtrækkende variant. Naturligvis er der formentlig ikke tale om strategier, som vi har valgt. Jeg bruger strategi til at betegne et handlingsmønster, som viser sig i vores håndtering af dilemmaer, og som har sine styrker og svagheder i dilemmaspillet. Strategien *sammenbrud* er her et forsøg på at skyde kompleksitet fra sig ("nogen må tage over") eller at afkræve omverdenen accept af, at det ellers bliver derefter ("hey, jeg gør, hvad jeg kan!").

Efter min egen erfaring kan vi som ledere have brug for samtlige af de nævnte strategier. Selv om de ikke er beskrevet med umiddelbart flatterende navne, er det bestemt ikke min intension at nedvurdere dem. Stående i et akut pres, måske over for en kritisk presse, kan man næppe fortænke nogen i at udtale sig fundamentalistisk. Ingen ville formentlig kunne gennemføre en almindelig arbejdsuge uden at hykle. Balancering er ofte det bedst mulige forsøg på at italesætte et krydspres. Og med hensyn til sammenbruddet, så tror jeg næppe, at nogen leder kan sige sig fri for at have oplevet, at kompleksiteten voksede én over hovedet – og at vi, i det mindste et øjeblik, kunne ønske at erklære os ansvarsfri.

Strategien åbner samtidig for et skifte fra en simpel styring (med dens insisteren på et konsistent målhierarki) til en reflekteret styring (hvor vi undersøger de institutionelle betingelser for de oplevede modsigelser). Da jeg selv første gang blev opmærksom på de nævnte strategier, var jeg ansvarlig for et budgetunderskud på 45 mio. kroner på sociale foranstaltninger til udsatte børn og unge. Jeg drog en uge i sommerhus og skrev en artikel om strategierne (Majgaard 2008b). En mærkelig overspringshandling, kunne man sige. Men heksekedlen af kompleksitet fødte altså også en refleksion.

Det er imidlertid ikke nok, at vi bare kan sætte navn på krydspres, dilemmaspil og de tilknyttede strategier. Vi er også nødt til at have lært noget dybere af mødet med disse. I mine øjne er der to indsigter, der trænger sig på: Dels, som flere gange nævnt, at helheder defineres partikulært og lokalt. Men også, at de derfor bliver til i en kamp mellem forskellige positioner og perspektiver, og at denne kamp afdækker vores grundlæggende gensidige afhængighed. Dette skal jeg redegøre for i kapitel 7.

Kapitel 6: Oprøret mod styringen

6.1. Professionernes oprør

I sidste kapitel tegnede jeg et billede af en styringspraksis, hvor kompleksitet og dilemmaer sendes fra den ene aktør til den næste, og hvordan grundlaget for rationel dialog undermineres.

Til dette billede hører også, at der fra de faglige organisationer bliver fremført en kritik af styringen – og ikke i stigende grad også bud på alternative udviklingsveje for styringen. I dette kapitel skal jeg beskrive både denne kritik, men også den mere tavse reaktion, som kommer til udtryk i en manglende implementering af centrale styringsinitiativer. Hermed vil jeg beskrive den kløft af fremmedgørelse, der præger styringsdialogen lige nu.

Autonomi er et centralt tema i de faglige organisationers forsøg på 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 side klager de faglige organisationer helt modsat over, 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 henvendt mig til tre faglige organisationer: BUPL, Danmarks Lærerforening og FTF. Tilsammen dækker de en række medarbejdergrupper, som i praksis arbejder med at udmønte styringsmålene på det specialiserede område, f.eks. ved at udvikle en højere grad af inklusion i dagtilbud, skoler og klubber, og ved at udvikle sagsbehandling og viften af specialtilbud. Jeg har bedt de tre faglige organisationer om at udpege en række tekster, som er sigende for deres holdning til udviklingen i offentlig styring, herunder NPM. Nedenfor skal jeg trække mønstrene fra teksterne op. Dernæst skal vi se nærmere på den faktiske implementering af centrale styringstiltag på en række udvalgte områder.

BUPL

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 afvejninger (BUPL 2006a). Arbejdet placerer sig dels i spændingsfeltet mellem pasning og ud-vikling, 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 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 professionens samfundsmæssige betydning synliggøres. Det afgørende er blot, at det sker på præmisser, der er meningsfulde og relevante for det pædagogiske 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 fremmende 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.

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 meningsfuldt 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.

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).

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

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 idéen 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 skrivebordstænkning, 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 test-programmer i matematik kan indfange elevernes kompetence til problemregning. Når test bruges uden denne forståelse, kommer de let til at skævvride undervisningen, så undervisningen lægges til rette for at opfylde de mere begrænsede mål, der kommer til udtryk i testene.

Det tredje tema er styringen af lærernes tid. Christensen (2010) peger på, at der i midten af 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 ensidigt fokus på at maksimere lærernes undervisningstimetal 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. Skolelederen er i stigende grad blevet en manager, der bruger tiden på at betjene styringsapparaturet og i mindre grad er nærværende i skolens faglige arbejde. Lederen er mere fokuseret på at være på omgangshøjde med styringsforpligtelser, der er sat udefra, end på at skabe de rette betingelser for lærernes arbejde.

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 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 rammestyringen. 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.

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 begrunder 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. over en periode af fire 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, hvordan man eksperimentelt kan udvikle nye og mere tidssvarende styringstilgange.

6.2. Styringsboykot – 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.

Formanden for KTO, Anders Bondo Christensen, fortæller i 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.

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.

Arbejdet med læreplanerne er 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).

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 opsamlinger 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 børnehusene 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 meningsfuld og givende for dialogen mellem pædagoger og politikere. Og det kan forklare, hvorfor tilskyndelsen til at foretage disse opsamlinger er meget begrænset.

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.

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).

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.

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.

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 lærerne 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.

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 praksis-undersøgelse, som var ganske nedslående (DSA 2009):

- I 35 % af sagerne mangler undersøgelse efter § 50 af barnet og familien samt af 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 ét 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.

6.3. Konturer i styringskampen

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.

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 at bringe diskussionen op på et meta-niveau, hvor en fornyelse af styringen gøres til en del af en fornyelse af velfærdssamfundet (FTF).

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 af 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 at 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 rele-

vant. Der søges gensidig anerkendelse og normativ forpligtethed. Her er en mulighed for at rekonstruere styringen på et mere autentisk grundlag. I det næste kapitel skal vi netop forfølge denne ledetråd – nemlig, at kampen om anerkendelse bærer kimen i sig til en mere autentisk styring.

Kapitel 7: Simpel rationalitet

7.1. Rationalitetssammenbrud som åbning

Vi har i de foregående afsnit gjort os erfaringer med sammenbruddet i den målrationalitet, som kendetegner den simple styring. Sammenbruddet viser sig i kollisioner mellem modsatrettede krav til styringen – og bag ved disse, forskellige opfattelser af, hvilken normativ helhed styringen forbinder sig med. Og sammenbruddet viser sig især ved, at vi, i stedet for at dele denne kompleksitet, skubber den imellem os i spil, som konstruerer dilemmaer. Denne erfaring kunne føre til, at vi slet og ret opgav idealet om rationel styring. Vi kunne vælge at konstatere, at styringen er en kamp mellem sværme af lokale perspektiver. Dette er jo også korrekt. Men erfaringen af krydspres og dilemmaspil åbner samtidig for en række erkendelser, hvor kampen kan bane vej for rationalitet i en mere kvalificeret forstand. Disse erkendelser er:

1. Vi står som aktører ikke over for en entydig og modsætningsfri verden af substanser, som vi observerer og bearbejder i henhold til et forud givent rationalitetsideal. Tværtimod fremstår enhver situation med et overskud (kompleksitet) af fortolkningsmuligheder, hvor mange modstridende perspektiver kommer til syne.

2. Vores forhold til denne verden er formidlet gennem vores forhold til andre mennesker. Dilemmaspillet viste f.eks., at vi ser os anbragt i fastlåste krydspres, når spillet har presset os op i et hjørne. Krydspresset er der ikke bare – det skabes og vedligeholdes gennem en bestemt måde at kommunikere på.

3. Derfor må rationalitet ses som noget, der knytter sig til kvaliteten af de samtaler, vi har i forbindelse med styringen. Det er helt fint at betragte rationalitet som en overensstemmelse mellem mål og midler (målrationalitet). Men denne overensstemmelse er ikke et statisk fænomen, men et dynamisk mønster, som må afklares og fortolkes i samspillet mellem de forskellige positioner og perspektiver.

Bag dette ligger en helt grundlæggende erkendelse af vores gensidige afhængighed. Styring kan ikke, som rationelt projekt, drives fra en monolitisk position. Den kan alene blive til som et mønster, der opstår, når vi indtræder i en dialog med hinanden.

Rationalitet bliver altså en kvalitet, der opstår gennem den styringsmæssige dialog. Det vil være min pointe i dette afsnit, at denne kvalitet har karakter af gensidighed og anerkendelse. For at nå frem til dette er vi nødt til at uddybe de tre ovennævnte erkendelser. De indebærer et mere radikalt filosofisk skifte. Vi skal i dette kapitel undersøge dette nærmere – gennem Hegels analyse af *Åndens Fænomenologi* fra 1807 (Hegel 2005). Sigtet er at begrunde, at styringen må gentænkes fra afsæt i anerkendelse – eller på et anerkendelsesteoretisk grundlag. I kapitlerne 7-9 vil jeg påtage mig denne begrebslige rekonstruktion, og derpå vender jeg i kapitlerne 10-13 tilbage til analysen af den konkrete styringsmæssige dialog.

7.2. Fra tingsverden til relationsverden

Allerførst er det nødvendigt at overveje én af de dikotomier, som traditionelt er meget grundlæggende for styringstænkningen, nemlig sondringen mellem subjekt og objekt. Vi skelner mellem den styrende og det styrede. Eller mellem lederen

som autonomt subjekt og organisationen som objektivt, selvregulerende system. Faktisk pendler vi mellem disse to poler i forståelsen af styringens praksis (se kapitel 2): nogle gange er vi ubønhørligt en del af "systemet", dets vilkår og logikker. Andre gange svæver vi over det og kan udtænke og implementere design. Hver pol repræsenterer sit fremmedgjorte billede af os som aktører i styringen: enten "dele af et system" eller "suveræne subjekter".

Hegel udfordrer gennem hele sin analyse denne blotte modstilling af subjekt og objekt og forsøger at erstatte den med en mere dynamisk forståelse af, hvordan subjekt- og objektpositioner gensidigt betinger hinanden. Som afsæt søger Hegel at afdække, hvad det vil indebære at forudsætte, at vi som isolerede subjekter "står over for" verden (første del af *Åndens Fænomenologi*). Vil vi kunne gøre rede for muligheden af erkendelse og kommunikation med et sådant afsæt?

Først forestiller han sig bevidstheden som rent sansende (den sanselige vished). Bevidstheden er altså en genspejling af omverdenen via sanserne. Her opdages imidlertid, at vi i fortolkningen af sanseindtryk nødvendigvis gør brug af almene begreber og udtryk. Vi siger "jeg", "nu", "rød" – alle sammen udtryk, som ikke blot afspejler en specifik, øjeblikkelig sansning, men som har betydning i en mere almen, begrebslig sammenhæng (f.eks. om identitet, tid, farver). Vi må altså nødvendigvis benytte os af begreber, som er almene og abstrakte, og som rækker ud over, hvad der specifikt sanses.

Dernæst kunne vi sige, at bevidsthed således er udlægning af sanselige genstande under almene begreber. Dette er korrekt. Vores begreber indeholder imidlertid mange forskellige og divergerende muligheder for at bestemme en genstand. Jeg kan f.eks. udlægge mig selv som en fysisk organisme i et stofskifte med omgivelserne, som en ven til et andet menneske, som en leder, der repræsenterer en hel-

hed. Alt efter perspektivet har det meget forskellige betydninger og implikationer. Der er, som nævnt, flere fortolkningsmuligheder, end der kan realiseres. Enhver fortolkning indebærer altså en potentielt konfliktfyldt selektion.

Vi kan altså ikke bare møde verden som en velordnet samling af givne og selvberoende genstande, men må se os selv engageret i et felt af mange mulige bestemmelser. Vores begreb om en genstand bliver således raffineret – fra at være rene sansedata til at være en genstand udlagt under et bestemt begreb og videre til at være en totalitet af bestemmelser og relationer til andre ting. Genstandens integritet består ikke i, at den er til som en uafhængig substans, men snarere i den måde, hvorpå den skaber og genskaber sig selv i relation til omverdenen. Verden er ikke blot en samling af enkeltgenstande, men totaliteten af relaterethed. Og som fortolkende subjekter må vi nødvendigvis forstå os selv som dele af denne totalitet – ikke bare som passivt registrerende, men som aktivt deltagende. Også min integritet består i den måde, hvorpå jeg danner mig i samspillet med omgivelserne. Enhver bevidsthed indebærer derfor nødvendigvis også en bevidsthed om os selv – en selvbevidsthed.

7.3. Handling og normativitet

I den næste del af Hegels analyse tager vi altså afsæt i os som selvbevidste og engagerede i verden. Ifølge Hegel er en sådan selvbevidsthed kun mulig hos en levende organisme, der har udviklet en vis grad af kompleksitet i sit forhold til omverdenen, og som opretholder sin grænse og integritet i samspil med omverdenen. Dette sker ved, at vi konstant udtrykker og spejler os i omgivelserne gennem vores praktiske og fortolkende aktiviteter. Med Hegels ord ”negerer” vi omverdenens ”fremmedhed”. Det vil sige: Vi gør den til vores egen. Denne omgang er forbundet med, at vi fortærer, forbruger og nedbryder omverdenen – altså, de

omgivende genstande mister deres integritet, og de bliver til redskaber og forbrugsgenstande i en handlings- og betydningssammenhæng, som vi skaber. Denne rastløse negeren kan pågå konstant, men uden at vi som subjekter får noget stabilt og ligeværdigt at spejle os i. Vi spejler os i en verden af genstande, som bruges og forbruges, og får ikke her et holdepunkt, der kan bekræfte vores integritet og danne grundlag for, at vi konstituerer os som selvbevidste og handlende subjekter.

Selvbevidstheden må altså finde noget, hvis fremmedhed kan negeres, uden at det tilintetgøres. Og det kan den kun i forhold til én slags omgivelser – nemlig andre selvbevidste væsener. Som selvbevidste og handlende kan vi kun eksistere i relation til andre.

Vi bliver først handlende i samspil med andre, og vores handlinger får først betydning, når vi gensidigt udlægger hinandens adfærd. Heri ligger et helt afgørende moment i vores tilblivelse som aktører. Når vi, som organismer, udvikler et vist niveau af kompleksitet, bliver vi optagede af os selv og vores adfærd på en ny måde. Når vi gør noget, er det ikke blot noget, der "sker for os". Det er ikke blot adfærd, som kan forklares med henvisning til naturlige faktorer og empiriske observationer. Vi handler ikke blot ud fra årsager, men ud fra begrundelser. Dels bliver vi fortolkende og konceptualiserende, det vil sige, at vi forholder os til verden som et rum af muligheder, som indebærer valg. Dels bliver vi normative, det vil sige, at vi udvikler en særlig responsivitet over for normer. Vi holder hinanden ansvarlige for vores handlinger ud fra andre grundlag end blot vores naturlige behov, sociale interesser eller individuelle idiosynkrasier. Ganske vist kan vi godt begrunde handlinger ved at henvise til f.eks. vores naturlige behov. Men det kan vi kun, hvis vi har anlagt en normativ grundopfattelse, hvor naturlige behov tæller som legitime grunde til en hand-

ling. Det er denne historiske og sociale sfære for normative begrundelser, som Hegel kalder *ånd* (Pippin 2008).

Ånd eksisterer vel at mærke ikke løsrevet fra naturen. Den er netop blevet til gennem naturens udvikling. Og naturen rummer altså en tendens til ånd. Ånd og natur er to sider af samme sag – normative begrundelser og kausale forklaringer adskiller sig ikke med hensyn til, hvad de forklarer, men med hensyn til måden, de forklarer på. Til en normativ begrundelse af en handling hører en modsvarende kausal forklaring af handlingen forstået som fysisk adfærd. Alligevel har ånd en selvstændighed, idet selve det at skelne mellem årsager og grunde i sig selv er et normativt anliggende. At nå frem til denne skelnen er en historisk og social præstation, som er opnået gennem vores udvikling, i og med at vi selv og vores samspil med omgivelserne har nået en højere grad af kompleksitet.

Heri ligger også grunden til, at kravet om rationalitet i en vis forstand er uomgængeligt for os som handlende væsener. Det, der definerer en handling (til forskel fra noget, der blot sker med os) er netop, at den begrundes normativt. Når vi fejler med at give en begrundelse for vores handlinger, så annullerer vi vores status som aktører – og bliver i stedet nogle, der bare er sket noget for. Det svarer til, at vi hævder, at vi spiller skak, men at vi ikke flytter brikkerne i henhold til reglerne for skak. Det er en praktisk selvmodsigelse.

Et kendetegn ved at være et konceptualiserende og handlende væsen er imidlertid, at der altid er flere fortolknings- og handlemuligheder, end der kan realiseres i en given situation. Fortolkning og handling må altså forholde sig til en grundlæggende knaphed, og den vil derfor altid ske i konkurrence (di Giovanni 2009). At hævde en bestemt fortolkning eller at vælge en bestemt handling

indebærer derfor en *fordring*, som altid (potentielt eller reelt) kan udfordres af andre. Faktisk kan vi kun udvikle os som handlende væsener i en gensidig kamp om anerkendelse, hvor vores egne fordringer brydes med andres. Ånd kræver et socialt rum, hvor vi kan spejle os i hinanden og opnå anerkendelse af vores status som fortolkende og handlende individer. Var vi pludselig i en verden, hvor vi blot så andre som kødklumper og manipulationsobjekter, ville det undergrave vores egen mulighed for at udvikle os som handlende og åndelige væsener. Vi kan reelt ikke bruge en anerkendelse fra nogen, som vi ikke selv anerkender som legitime afgivere af anerkendelse. Ved en rent instrumentel og forbrugende omgang med andre, indtræder altså en art åndelig død (di Giovanni 2009).

Dette betyder også, at en handling får sin mening og sin intention gennem denne kollektive og konkurrenceprægede fortolkningsproces. Intentioner er ikke indre tilstande, som forårsager handlinger. En handling står ikke i et ydre og kausalt forhold til sin intention, men er defineret ved sin intention, og denne definition sker socialt. Vi kan ganske vist godt have ment noget med en påtænkt handling, før vi udførte den. Men denne mening er blot en hypotese, som bliver sat i spil og afprøvet i den kollektive fortolkning. Hver handling rejser en fordring om at betyde noget bestemt, og denne kan afvises af andre. Og det sker gennem dette sociale fortolkningsspil. Det betyder, at mål og præferencer ikke kan ses som betingelser, som er givet forud for og uafhængigt af handlingen. Handlingen er udtryk for et mål, men hvad dette nærmere går ud på, er et tema for en social udlægning, som går på – også efter, at handlingen for længst er udført.

I denne forståelse er rationalitet ikke en egenskab, som knytter sig til løsrevne individer, men til måder at være sammen på. Rationalitet forudsætter anerken-

dende relationer mellem fortolkende, konceptualiserende og normativt orienterede aktører. Dette er kun muligt inden for en institutionel kontekst, som muliggør bestemte normer, hvorunder den konkurrenceprægede fortolkningskamp kan udfolde sig på gensidighedens præmisser.

7.4. Kampen om anerkendelse

Spørgsmålet er nu, hvordan anerkendende relationer kommer i stand, og hvordan de danner grundlag for rationel dialog.

Idéen om kamp som grundlag for social orden er gammel. I de første moderne politiske teorier (hos Macchiavelli og Hobbes) forestillede man sig, at samfundsorden og statsmagt blev grundlagt på baggrund af en naturtilstand af kæmpende individer (Honneth 2006). Individerne var drevet af selvinteresse, og de var parate til at kæmpe med alle midler. Macchiavelli forsøger i 1500-tallets Italien at rådgive fyrsten i at beholde og befæste sin magt i sådanne fjendtlige og utilregnelige omgivelser. I 1600-tallets England forsøger Hobbes at forklare, hvordan individernes kamp kommer til et punkt, hvor de er gensidigt truet af udslettelse, og hvor det bliver i deres egen interesse at overlade magten til en suveræn. Dermed lægges grunden til en række af kontraktteorier, hvor statsmagten forklares som udtryk for en kontrakt mellem selvstændige individer. Hos begge er det grundlæggende motiv kampen for overlevelse. Der skal ikke megen fantasi til at se sammenhængen mellem denne tilgang og så de mere rationalistiske grene af institutionel teori. Også her tages afsæt i separate agenter, der handler ud fra egeninteresse, og der dannes en ligevægt gennem indførelsen af incitaments- og styringsstrukturer.

Også Hegel bruger kamp-figuren, men på en væsentligt anderledes måde. Vigtigste forskel er, at han ikke ser før-sociale individer som grundlaget for en social orden. Tværtimod er individer altid kun mulige på baggrund af en social orden – individer konstituerer sig som deltagere i bestemte institutioner, det vil sige som nogen, der legitimt kan deltage i en normativ fortolkning af handlinger. Og dette sker i en kamp om anerkendelse af netop vores fordringer på at være handlende og normativt argumenterende aktører.

Det er på denne baggrund, at Hegel iscenesætter kampen om anerkendelse. Hegel beskriver to former for selvbevidsthed, der som udgangspunkt ikke anerkender hinanden. Første stadie bliver derfor en kamp på liv og død. Vi kan se dette som at hver især forsøger at bruge den anden til at opretholde sin egen integritet uden hensyn til den andens tilsvarende integritet. Ophævelsen af den andens fremmedhed er forbundet med dennes tilintetgørelse. Og det var jo netop dette forhold, som vi skulle undgå. Der er ikke meget ved at modtage anerkendelse fra en død.

Næste stadie i kampen er, at den ene underkaster sig den anden. De to selvbevidstheder opstår her som herre og slave. Herre og slave skal vel at mærke ikke her forstås som konkrete personer eller positioner i et hierarki. "Herre" er en bevidsthedsform, der er forbrugende i forhold til andre selvbevidstheder, mens "slave" er en bevidsthed, som er tjenende. Anerkendelsen er ensidig og asymmetrisk. Umiddelbart skulle man synes, at herren må blomstre ved at modtage slavens anerkendelse. Men denne er i længden ikke tilstrækkelig til at opretholde herrens integritet. Du kan ikke spejle dig i en anerkendelse fra én, som du ikke selv anerkender. Desuden konstituerer herren sig som rent forbrugende i sin relation til verden. Det vil sige, at herren forholder sig til verden via slaven, som står for det produktive arbejde, hvis frugter herren fortærer.

Umiddelbart skulle man synes, at slaven havde ringere muligheder for at konstituere sin integritet. Men nej, positionen som slave rummer på sin vis rigere eksistentielle muligheder end positionen som herre. For det første lever slaven i frygten for at dø – altså at miste sin integritet i det rent instrumentelle forhold til herren. Men netop i frygten for døden forholder slaven sig radikalt til sin tilværelse som en helhed. Ansigt til ansigt med døden som mulighed spejler vi os ikke bare i denne eller hin genstand og udtrykker os partielt og situationsbestemt. Vi forholder os til selve vores eksistens som en mulighed, der kan opstå og gå uigenkaldeligt til grunde. Her er et muligt afsæt for et langt rigere selvforhold end hos den forbrugende herre. For det andet arbejder slaven, det vil sige: står i et direkte, uformidlet og skabende forhold til virkeligheden. Slaven kan legemliggøre sig og udtrykke sig kreativt i arbejdet. Han kan genskabe sig selv – har en rationel evne til at skabe sig fra ingenting, det vil sige: en kreativ frihed. Døden og arbejdet er altså de eksistentielt forløsende forhold, der muliggør, at slaven kan stå i et forhold til tilværelsen som en universel horisont af muligheder, der kan realiseres kreativt.

Det er her, vi finder den pointe, som jeg flere gange har refereret til i det forudgående, nemlig: Står vi i et rent forbrugende og manipulerende forhold til andre, undergraver vi grundlaget for vores egen eksistens og integritet som fortolkende og handlende individer. Vi indtræder i en åndelig død, hvor grundlaget for subjektivitet og handling smuldrer. Et eksempel på dette er dilemmaspillet, hvor vi netop presser kompleksitet og dilemmaer over på andre aktører – ovenikøbet samtidig med, at vi påberåber os, at vi anerkender deres autonomi. Når dette ender i dobbeltbindinger og skizofreni, er det netop udtryk for, at grundlaget for subjektivitet og handling er brudt sammen.

Løsningen er en gensidighed, hvor de to positioner kan forenes. Herren må indse, at han selv er tjener, i og med at han f.eks. giver ordre til omorganisering af naturen og omverdenen. Slaven må indse sin egen kreative frihed til at skabe mening gennem arbejdet. Først og fremmest må de anerkende hinanden. Først i gensidigheden kommer muligheden for subjektivitet og handling til live.

Dette kan, ifølge Hegel, kun ske på baggrund af, at de forholder sig til en universel horisont af begreber og normer. Med "universel" mener Hegel vel at mærke ikke en tidløs og ahistorisk baggrund eller substans, som ligger bag eller hinsides denne verdens fænomener. Tværtimod er det universelle altid en social og historisk dannelse og kan kun eksistere konkret. Vi er ikke først selvbevidste individer og siden sociale. Vi er selvbevidste individer, fordi vi er historiske og sociale. Langt senere i analysen udleder Hegel begrebet ånd til at beskrive den historisk og socialt skabte sfære af normer, som vi skaber og vedligeholder i vores indbyrdes (og kæmpende) fortolkninger af, hvad der sker, og hvad vi gør. Vores kamp om anerkendelse og vores deltagelse i bestemte samfundsmæssige institutioner er to sider af samme sag, som betinger hinanden.

7.5. Kampen som social dynamik

I sin analyse af kampen om anerkendelse identificerer Honneth (2006) en særlig dynamik. I kampen opstår gensidigheden altid på baggrund af en krænkelse. Det er gennem slavens misagtelse, at vi kommer i en relation til tilværelsen som en normativ (historisk universel) horisont. Det er gennem krænkelsen, at gensidighedens lov kommer til syne: Uden gensidighed, ingen subjektivitet, ingen handling, ingen rationalitet. Honneth ser her muligheden for at se udviklingen af samfundsmæssige institutioner som et dialektisk samspil mellem krænkelse og anerkendelse: På baggrund af en krænkelse opstår en anerkendelse,

som er udtryk for det niveau af erkendelse og gensidig forståelse, som er muligt på det givne historiske tidspunkt. På et tidspunkt anerkender alle mandlige og frie grækere hinanden som medborgere – og har ikke blik for de mange, der udelukkes af dette fællesskab. Denne implicitte krænkelse betyder, at den institutionaliserede anerkendelse i den græske bystat lever på lånt tid og må gå under. Og derved skabes mulighed for, at en mere rig og facetteret anerkendelse kan opstå, f.eks. et mere omfattende medborgerskab i den romerske stat. Også her ligger iboende krænkelser, som igen baner vejen for anerkendelse af et mere omfattende og udfordrende fællesskab. Og så fremdeles. Pointen er, at enhver krænkelse bærer kimen til institutionalisering af et mere omfattende og rigt anerkendelsesforhold i sig. Hvert niveau indebærer en tiltagende universel orientering – fra et mere underforstået og vanebestemt fællesskab til et mere reflekteret og bevidst fællesskab, fra en mere snæver og ekskluderende til en mere universel og inkluderende samfundsdannelse. Dette modsvarer en udvikling af det, vi kalder *ånd*, nemlig at vi begrunder vores handlinger, ikke bare med afsæt i vores behov og umiddelbare dispositioner, men i relation til almene normative forpligtelser.

Når dilemma-spillet er krænkende, påpeger det samtidig en dimension af anerkendelse, som må udvikles i styringsdialogen. I kapitel 6 så vi, at oprøret mod styringen ikke blot var en afvisning af styring, men en udvidelse af dens begreb og horisont. Dilemma-spillet er i den forstand en social og eksistentiel provokation, som kan sætte gang i overvejelserne om, hvordan vi er sammen, og hvordan vi kan udvikle en styringsdialog i en mere oprigtig og forpligtende gensidighed.

På grundlag af sin analyse videreudvikler Honneth (2006) imidlertid anerkendelsesbegrebet til en art ideal for social og psykisk sundhed (at være el-

sket, respekteret og agtet), og enhver overtrædelse af og barriere for dette ideal anses for socialt harmfuldt og må udløse en institutionel kritik. Pippin (2008) indvender heroverfor, at Honneth taber Hegels pointe af syne. Hegel tager netop ikke afsæt i givne individer og deres behov (for at være elsket, respekteret og agtet), og han vil ikke lade individuelle psyko-sociale behov danne målestok for vurdering af bestemte sociale institutioner. Hegels ærinde er at udrede den normative struktur i selve det at handle. At danne sig som normativt fortolkende og handlende aktør kan kun ske i relationer, hvor vi anerkender andre som normativt fortolkende og handlende. Dette er kun muligt som deltagere i historisk og socialt givne institutioner. Det er som deltagere i en institutionaliseret praksis, at vi til en vis grad frigør os fra at være rene, naturbestemte behovsvæsener, og vi indtræder i en normativ praksis, hvor vi er forpligtet til at begrunde vores handlinger med afsæt i sagen og ikke i os selv. At være fri indebærer at kunne indtræde i en sådan praksis og se den som sin egen – uden hvilken vi ikke var dem, vi var. Hegels anliggende er altså ikke at udkaste et ideal eller en utopi om sunde relationer i det gode samfund, men derimod historisk at rekonstruere muligheden for, at vi er handlende, frie og rationelle.

Jeg mener ikke, at Pippins kritik fjerner grundlaget for Honneths analyse af anerkendelsens dialektik – at krænkelser åbner muligheden for rigere former for anerkendelse. Pippins synspunkt medfører heller ikke, at vi ikke kan forholde os kritisk og evaluerende til en given institutionel kontekst. Faktisk kan institutioner, ifølge Pippin, være kendetegnet ved en større eller mindre rationalitet (jeg vender tilbage til dette i de følgende afsnit). Hans kritik af Honneth går først og fremmest på, at vi ikke kan føre institutionel kritik med afsæt i et selv teoretisk velbegrundet ideal for social-psykologisk sundhed og individers "krav" på at blive elsket, respekteret og agtet. Anerkendelsens dialektik må

tage afsæt fra selve det at handle – fra muligheden af overhovedet at konstituere sig som handlende, rationel og fri i en given institutionel kontekst.

7.6. Fra simpel til reflekteret rationalitet

Simpel rationalitet vil sige, at vi kan begrunde vores handlinger. Og den er funderet i, at vi anerkender hinanden som nogen, der kan give og anfægte sådanne begrundelser. Dette er anført i nedenstående tabel (de øvrige felter vedrørende reflekteret og transformativ rationalitet vil blive udfyldt, efterhånden som analysen skrider frem).

	Indhold	**Relation**
Transformativ rationalitet		
Reflekteret rationalitet		
Simpel rationalitet	At kunne begrunde sine handlinger – f.eks. som midler til et bestemt mål.	Anerkende hinanden som deltagere i en argumentation.

Tabel 1: Simpel rationalitet

Et klart eksempel på simpel rationalitet er, når vi begrunder vores handlinger som midler til et bestemt mål. Det sker, når vi i budgetteringen prioriterer de aktiviteter, som er vigtigst for at opnå de mål, vi tilstræber, eller når vi fordeler opgaver imellem os, så vi udnytter hinandens kapacitet og kompetencer bedst muligt. Intet

af dette kan reelt opnås, med mindre vi tager hinanden alvorligt, udfordrer og lytter og lader det bedste argument vinde.

Illustreret i narrativet fra Furesø 2011 er det at være simpel rationel lige med at agere som ansvarlig i henhold til de normative kontekster, som definerer grænserne for dialog: orden, effektivitet og innovation. At være rationel er først og fremmest at kunne stå til ansvar i forhold til disse normer. Ikke at være det er ekskluderende.

	Indhold	**Relation**
Transformativ rationalitet		
Reflekteret rationalitet		
Simpel rationalitet	*F.eks.*: At begrunde handlinger med henvisning til lovgivning, vedtagne politikker, effektiviseringsmål og budgetter.	At fastholde hinanden i ansvaret for at leve op til de vedtagne regler, mål og budgetter.

Tabel 2: Simpel rationalitet, Furesø 2011

Når vi er rationelle, så er det, vi gør, ikke bare noget, der sker med os. Det er ikke bare følger af vores kontingente biologiske natur, vores behov eller for den sags

skyld socialt formede emotioner og magtinteresser. Vi gør det, fordi vi har grunde til det – det vil sige argumenter, som giver mening i en social og historisk given normativ kontekst (ånd). Graden af rationalitet afhænger af, i hvor høj grad vi kan genkende os selv i handlingerne, altså i hvor høj grad grundene netop er vores grunde. Rationalitet udtrykker altså et særligt forhold til os selv og vores handlinger.

Dette selvforhold er, ifølge Hegel, nødvendigt formidlet gennem vores forhold til andre. Vi kan kun danne os, som nogen, der begrunder handlinger, ved at fremføre disse som fordringer over for andre, der netop kan anfægte disse. Og de kan netop anfægte vores fordringer, ikke bare ved at stå i vejen for dem (som objekter), men ved slet og ret at afvise dem og potentielt true vores status som handlende og åndelige væsener. Kun ved at møde denne udfordring kan vi opnå at være handlende og normative. Dette fuldbyrdes ved, at vi gensidigt anerkender hinanden som nogen, der legitimt kan fremføre grunde, og hvis anerkendelse betyder noget for os. Udviklingen af ånd og rationalitet sker i et vekselspil mellem krænkelse og anerkendelse. Hver begrænsede anerkendelsesrelation udelukker bestemte aspekter og rummer dermed kimen til nye krænkelser, som atter kun kan overvindes gennem en udvidelse og berigelse af anerkendelsesrelationen.

Kampen om anerkendelse tager imidlertid ikke sit udgangspunkt i én eller anden før-institutionel, oprindelig socialitet, men er kun muliggjort af en altid allerede given historisk institutionel baggrund, som samtidig selv kun genskabes og realiseres gennem vores fortsatte anerkendelseskampe.

Autentisk styring vil på dette niveau sige, at vi indtræder i en anerkendende dialog om begrundelserne for vores handlinger – og dermed om vores mål, planer, fremdrift og resultater. Dette indebærer bestemte institutioner, som muliggør en sådan

dialog – f.eks. sprog, hvori vi kan udtrykke, hvad der er vigtigt, og samtaleprocesser, hvori vi kan få hinanden i tale og komme i kødet på kompleksiteten og dilemmaerne i styringen. Sådanne betingelser er langt fra givne, men bliver til gennem krænkelser og kampe om anerkendelse. Det bliver her relevant at rette blikket mod de institutionelle betingelser for en anerkendende dialog.

Kapitel 8: Reflekteret rationalitet

8.1. Bevidstheden om rationalitetens kontekstualitet

Kampen om anerkendelse tvinger aktørerne til at forholde sig til noget universelt – en almen horisont af normer (ånd), som vi må henvise til, når vi begrunder vores handlinger og fremsætter fordringer og forpligtelser i forhold til hinanden. Men denne horisont af normer eksisterer ikke bare i den blå luft – den består ikke blot af formelle grundsætninger, som vi logisk må forudsætte uafhængigt af den sociale og historiske kontekst. Tværtimod bliver den til som en historisk og social horisont gennem netop vores indbyrdes kampe, krænkelser og forsøg på at etablere nye, anerkendende relationer. Den eksisterer derfor altid kun som konkret og situeret, det vil sige som sociale institutioner, der bliver til og forgår gennem netop de handlendes konfliktfyldte samspil.

Ud over at være rationel i simpel forstand (det vil sige målorienterede) er det nu også muligt at forholde sig til de institutionelle betingelser for rationalitet og dermed at være rationelle i en reflekteret forstand. I Hegels analyse markerer dette et skift, hvor aktørerne går fra at være blot selvbevidste og kæmpende til desuden at være fornuftige (se analysen af fornuft i tredje del af *Åndens fænomenologi*, Hegel 2005). Som fornuftige forsøger vi at afdække de institutionelle kontekster for rationalitet – herunder, hvordan de opstår, hvordan de danner betingelser og begrænsninger for vores handlinger etc.

Inden for institutionel teori er der flere bud på en sådan analyse og refleksion (for en oversigt, se Scott 2008). Én hovedstrømning (den rationalistiske) forsø-

ger at forklare institutioner som i sig selv rationelle konstruktioner. Der opstår en bestemt institutionel orden på baggrund af rationelle og konkurrerende individers handlinger – ved, at de f.eks. indgår en kontrakt, træffer kollektive beslutninger og blot giver anledning til en spontan balance eller ligevægt. Hvis vi som praktikere lader os vejlede af denne strømning, har det en dobbelt konsekvens: For det første må vi som rationelle aktører forsøge at optimere vores deltagelse i den indbyrdes konkurrence. For det andet giver teorien os afsæt for refleksivt at hæve os op over denne konkurrence, gennemskue spillereglerne og indtræde som rationelle konstruktører af den institutionelle scene. Som strategiske ledere forsøger vi at forme rammebetingelserne for det konkurrenceprægede samspil mellem aktørerne i organisationen eller på markedet. Vi designer incitamenter, udvikler værdier og kultur, skaber nye behov og præferencer.

Problemet med denne opfattelse er, at den forudsætter rationelle individer, og det var jo netop muligheden af disse, vi skulle godtgøre. Hertil kommer, at vores forståelse af os selv som aktører spaltes: På den ene side er vi deltagere i spillet. På den anden side er vi autonome subjekter, som kan stå "over for" spillet og forme det ud fra vores strategiske hensigter. Denne autonome position bliver abstrakt og paradoksal (Stacey 2007). Resultatet er, at de rationalistiske antagelser bliver så almene og løsgjorte fra ethvert historisk indhold, at de, som tidligere nævnt, bliver tomme og selvbekræftende. Vi kan ikke forklare det sociale med udgangspunkt i noget før-socialt (før-sociale individer), men må forfølge institutionernes dannelse i sociale samspil og konflikter. I den forstand skaber ånd sig selv, det vil sige definerer sin egen normative sfære for, hvordan handlinger kan fortolkes og begrundes.

Den anden hovedstrømning i institutionel teori (den historiske og sociologiske) forholder sig deskriptivt til den måde, hvorpå aktører konkret anvender og fortolker normer og skaber og opretholder institutioner. Her inspireres vi til at forstå mangfoldigheden af forskellige normer og kontekster. Vi bliver deskriptive og relativerende. Som ledere kan vi f.eks. vælge at fremme en kultur, som er tolerant og refleksiv.

Problemet er her, at institutioner ses som historiske betingelser, som begrænser og relativerer fordringer på at være rationel. Rationalitet bliver til tema for myter og ritualer, og vi må forholde os distanceret og beskrivende til dem i deres specifikke, relative kontekster (på samme måde som en antropolog, der beskriver eksotiske fænomener i en fjern kultur). Også her bliver vores position spaltet og paradoksal: På den ene side er vi selv deltagere i en kontekstbunden praksis. På den anden side kan vi refleksivt hæve os over konteksten, iagttage og kategorisere forskellige kontekster og forholde os relativerende og balanceret til dem.

Scott (2008) lægger imidlertid op til en vending, hvor vi ser institutioners forankring, ikke som begrænsninger af deres gyldighed, men som mulighedsbetingelser for deres gyldighed. Når vi kan synes, at rationalitets-normers institutionelle forankring relativerer deres gyldighed, kan det kun bero på, at vi sammenholder dem med et ideal om en ikke-relativ, kontekstfri rationalitet. Men et sådant ideal er meningsløst. Vi kan kun iagttage og fortolke vores handlinger i kraft af, at vi er deltagere i en institutionaliseret praksis. Rationalitet kan kun have gyldighed igennem denne deltagelse. Der findes ingen anden gyldighed. Institutioner er ikke filtre, der forhindrer os i at se "verden, som den virkelig er", eller at agere rationelt i en ideel forstand. Det er ved at deltage i en institutionel praksis, at vi er i verden og kan være rationelle aktører i dens

udvikling. At være historisk og institutionelt forankret er ikke en lukkethed eller en grotte-tilstand, men en åbenhed og transcendens.

Institutioner opstår og forgår. Men netop i denne historiske dynamik (af krænkelser og anerkendelses-kampe) ligger en logik, som kommer til udtryk i de gentagne sammenbrud og fornyelser af de institutionelle strukturer. Som reflekterende væsener kan vi forholde os til de institutionelle kontekster – og f.eks. bagudrettet forsøge at rekonstruere, hvordan de opstår, støder sammen, transformerer sig etc. Men dette kan vi kun qua, at vi er deltagere i en institutionel praksis.

Grundlaget for en reflekteret rationalitet ligger altså i at forsøge at rekonstruere, hvordan institutioner skaber mulighedsbetingelser for rationalitet – herunder hvordan de dannes, opretholdes og fornyes gennem vores konfliktfyldte samspil. Som ledere må vi her uigenkaldeligt give afkald på forestillingen om den autonome position "over" organisationen, kulturen, markedet etc. Vi kan ikke bare regne den ud og forsøge at forme konteksten ud fra en overordnet kalkule. Vi kan heller ikke bare botanisere, beskrive og kategorisere kontekster. Hvad vi derimod kan, er at være bevidste om, hvor vi er. Vi kan være nærværende og tage ansvar for vores egen deltagelse i de samspil, vi indgår i. Dette indebærer en refleksivitet i forhold til konteksterne for disse samspil – men altid ud fra det konkrete nærvær.

Den første observation vi kan gøre os som reflekterede rationelle er, at der er flere konkurrerende kontekster for rationalitet. Hvis vi blot holdt fast i udgangspunktet for den simple rationalitet (at handle i henhold til et konsistent hierarki af mål og præferencer), ville rationaliteten være truet af sammenbrud, fordi der er modstridende mål og præferencer på spil. Det er dette, der kommer

til udtryk, når vi taler om, at vi befinder os i krydspres og dilemmaer. Dilemma-spillet bygger på dette. Vi opstiller modstridende krav gennem dobbeltbudskaber (om f.eks. at holde budgettet og øge kvaliteten), og vi afspærrer modtageren fra at undvige dilemmaet ved at gøre en sådan undvigelse lig med eksklusion. Netop spil er grundlæggende for dannelsen af institutioner (Majgaard 2011a).

De forskellige krav henter deres indhold og legitimitet fra forskellige institutionelle kontekster. Kravet om at holde budgettet får mening i en økonomisk styringsmæssig og bevillingsretlig kontekst, hvor aktøren konstituerer sig som én, der kan disponere offentlige ressourcer inden for en given budgetramme, og hvor budgetoverholdelse er betingelsen for ansvarlighed og integritet. Et krav om effektivitet vil være udtryk for en udvidelse af denne fordring. Det er her ikke nok bare at overholde en bevilling. Du skal tillige kunne godtgøre, at den er brugt med størst mulig effekt. Kravet om at være innovativ tilføjer endnu en udvidelse, hvor vi ikke alene skal kunne godtgøre effekter som opfyldelse af givne mål, men skal sætte nye standarder for mål og målopfyldelse. I hver af disse kontekster konstituerer vi os selv og vores organisationer som aktører i en økonomisk styringsmæssig sammenhæng.

Heroverfor kan vi konstituere aktøren som udøver af offentlig myndighed gennem kravet om retssikkerhed, lovmedholdelighed og god forvaltningsskik. Vi kan konstituere os som medlemmer af et fagligt professionsfællesskab ved at forpligte os til at praktisere bestemte normer med hensyn til etik, faglighed og kvalitet i løsningen af vores opgaver. Eller vi kan være tjenere for demokratiet og forvaltere af idealet om en demokratisk velfærdsstat (Dalsgaard & Jørgensen 2010). Alt dette er blot nogle af de mangfoldige måder, hvorpå vi kan tematisere offentlige organisationer og konstituere vores roller som institutio-

nelle aktører. Og hver er udtryk for det grundlæggende paradoks, at helheden defineres fra et partikulært standpunkt.

Grundlaget for oplevelsen af modsigelser mellem disse institutionelle kontekster beskrives på forskellige måder i litteraturen: som krydspres mellem tekniske og institutionelle kontekster (Rowan & Meyer 1991), som dekoblingen mellem handlingsorganisation og politisk organisation (Brunsson 2002), som rivaliserende kulturer og værdisæt (Cameron & Quinn 2006) og som forskellige symbolske medier og koder (Andersen 2008). Jeg beskriver disse eksempler nærmere i Majgaard (2008b). Her skal jeg blot holde fast i, at der er tale om forskellige institutionaliserede måder at fortolke og begrunde handlinger på, og at disse indgår i en indbyrdes kamp om anerkendelse.

Som simpelt rationelle måtte vi se de modstridende normer som slet og ret en underminering af grundlaget for at være rationelle. Som reflekterede rationelle får vi nu indblik i de forskellige institutionelle kontekster, som betinger de modstridende normer. Vi bliver bevidste om krydspressene som institutionelle vilkår, og vi ser det nu som vores opgave at kunne navigere i disse. Et eksempel er Lerborgs forsøg på at formulere forskellige styringsparadigmer samt en tilgang til at kunne kombinere og balancere deres anvendelse i konkrete situationer (Lerborg 2010a & 20110b). Dette diskuterede jeg i kapitel 2.

I den reflekterede rationalitet bliver fokus altså rettet mod vores forhold til de institutionelle kontekster. Og disse forhold kan have forskelligt indhold og kvalitet.

Som individer kan vi se os stående over for en horisont af institutioner, som har eksisteret før os og som formentlig vil fortsætte med at eksistere, uanset om vi

tilslutter os dem eller ej. De udgør en massiv social realitet, som møder os med krav og tilskyndelser, og som er årsag til, at vi handler på bestemte måder. Når disse institutioner er i konkurrence og stiller modstridende krav, kan vi opleve, at grundlaget for rationel handling smuldrer. Vi kan opleve uretfærdighed, kaos, handlingslammelse. Vi kan kæmpe imod ved at benægte kompleksiteten, gøre os enøjede og handlekraftige. Vi kan hykle og sno os igennem dilemmaerne. Eller vi kan forsøge at være reflekterende og balancerede. Hvorom alting er: vi kan have oplevelsen af at handle strategisk i forhold til institutionelle kontekster, som frembyder bestemte handlemuligheder og tilskyndelser. Ganske vist kan vi gøre oprør og gå vores vej. Men vi må snart indse, at selv oprørets udtryksformer er institutionaliserede. Selv for det at brænde ud og gå ned med stress er der nøje institutionaliserede diskurser og processer (problemforståelse, rådgivningstilbud, fravær og orlovsordninger). Og selv efter at have slået i bordet og gjort en spektakulær sortie opdager vi snart, at praksis hurtigt er normaliseret. I alt dette får vi indblik i det, som jeg i kapitel 2 kaldte for kompleksitet i fast form, altså i omverdenens krav og muligheder som forud givne vilkår, præget af permanens og kausal kraft.

Men i samme moment får vi tillige muligheden for at indse, at disse institutioner netop er udtryk for, hvem vi er som sociale og historiske væsener. De processer, hvori disse institutioner løbende skabes og opretholdes, er de samme processer, hvori vi konstituerer os som handlende og normativt orienterede subjekter. Uden dem var vi ikke dem, vi var. Institutionerne står her ikke i et udvendigt og kausalt forhold til os. Vi står i et ekspressivt forhold til dem. De er udtryk for vores sociale væren – og her taler vi ikke længere om os hver især som isolerede individer, men om os som deltagere i en fælles, dyb historisk fortolkningspraksis, hvor tilværelsens muligheder er blevet udlagt og lagt til

rette, og som vi gennem vores daglige liv er med til at genskabe og forny. I dette perspektiv bliver kompleksiteten mere flydende.

Det er denne dobbelthed, som Berger & Luckmann (1967) forsøger at beskrive, når de karakteriserer institutionalisering som et kredsløb, hvor vi *eksternaliserer* meningen af vores handlinger i symbolske udtryk og strukturer, som over tid bliver *objektiveret* og taget for givet, og som vi *internaliserer*, når de objektiverede strukturer spejles tilbage i vores dannelse af subjektiv bevidsthed.

Men denne erkendelse fraskriver os ikke muligheden for at være kritiske eller forny den offentlige styrings institutioner. Tværtimod. Netop ved at indse vores delagtighed får vi mulighed for at søge de sprækker, iboende konflikter og åbninger, som kan lede til en højere rationalitet.

8.2. Åbenhed for konteksten

Spørgsmålet er nu, hvordan vi kommer til at stå i et ikke-fremmedgjort, autentisk og frit forhold til vores institutionelle kontekster – som netop vores rum af muligheder, som vi former og fornyer. Som altid hos Hegel er vores forhold til os selv og vores kontekstualitet formidlet via vores forhold til andre. Nøglen er anerkendelse.

I *Åndens Fænomenologi* beskriver Hegel (2005) udviklingen af institutionaliserede fællesskaber og livsformer (ånd) i tre stadier: sædelighed, dannelse og moralitet. Jeg kan ikke her gengive Hegels omfattende analyse, men skal fremhæve de forskellige indstillinger, der præger de tre stadier, naturligvis i en fortolkning, der er målrettet denne analyse.

Sædelighed kendetegnes som den tilstand, hvor vi umiddelbart er ét med den institutionelle kontekst. Vi har en umiddelbar fortrolighed med dens normer og udtryksformer, uden at vi forholder os videre bevidst reflekterende eller kritisk til den. Historisk forbinder Hegel denne tilstand med den græske bystat, hvor medborgeren så det som sin borgerdyd og identitet at være ét med staten. Denne umiddelbare enhed er ikke reflekteret og er højest ufuldstændig. Den forholder sig ikke til de iboende konflikter – f.eks. at mange er udelukket fra en status som frie medborgere, at der opstår sammenstød mellem de fælles normer og den individuelle samvittighed, og at der findes normer, som ikke er inkluderet i det politiske fællesskab. I den indforståede normative orden mangler der endnu begreber til at tematisere og behandle sådanne konflikter. Løsningen på denne konflikt bliver i første omgang overgangen til det romerske imperium, hvor der indføres et alment medborgerskab, som imidlertid kun er helt formelt bestemt – og dermed tømt for mere konkret kulturelt indhold.

Næste skridt er *dannelse*, hvor vi nu ser os som særskilte individer, som står over for en almen horisont af normer og institutioner. Vi skal igennem en kulturproces forme os, så vi kan tage disse normer på os. Vores karakter af partikulære individer er noget negativt – f.eks. kilde til synd. Vi opbygger og helliggør institutioner, og institutionerne personaliseres ved bestemte autoritetsfigurer, hvad enten disse er verdslige eller gejstlige. Her åbnes der mulighed for en kritik, hvor vi kan søge at demaskere institutioner og autoriteter ved netop at vise, at de varetager særinteresser og ikke almenheden. Dette sker i opgøret med middelalderens autoriteter, med overtroen og enevælden. I stigende grad søger vi det sande almene i en fornuftens orden – i oplysningen, i videnskabelige forklaringer, i nyttebetragtninger og i politiske lighedsidealer. Kulminationen bliver for Hegel den franske revolution (1789), hvor individet

qua sine særpræg og særskilte handlinger pludselig ses som en aktuel eller potentiel trussel mod samfundet som en idealiseret helhed. Alene det at handle som individ er potentielt en forbrydelse, og fornuftens tidsalder kulminerer i jakobinernes og Robespierres terrorregime (di Giovanni 2009).

I *moraliteten* skærpes konflikten mellem det universelle og det partikulære: På den ene side rejses i stigende grad en ambition om en universel etik. På den anden side står det mere og mere klart, at en sådan etik først får indhold og betydning, når den konkretiseres og dermed bliver partikulær. Denne tilspidsning fører til en syntese, der forsoner de to momenter: Som i sædeligheden lever vi i fortrolighed med vores kultur, men vi stiller spørgsmål og kritiserer. Som i dannelsen tilegner vi os det almene perspektiv på tilværelsen, men vi erkender, at dette almene kun kan realiseres som partikulært, og at frihed ikke findes i en løbsk idealitet, men ved at engagere sig i samfundet i henhold til dets normer. Syntesen forsoner altså det universelle og det partikulære – det universelle forstået som en abstrakt horisont af normer, og det partikulære som normernes udlevelse i vores konkrete, daglige liv (Beiser 2009).

Til fuldbyrdelse af denne syntese iscenesætter Hegel en ny anerkendelseskamp. Denne gang ikke mellem herre og slave. Men mellem *den smukke sjæl* og *den almindelige moralske bevidsthed*. Den smukke sjæl er et moralsk geni, der har trukket sig tilbage til en ideel sfære, hvor han selv kan sætte universelle normer, men vægrer sig ved at kompromittere eller korrumpere sig ved at omsætte dem til mere specifikke og indholdsrige regler for, hvordan vi begår os i praksis. Den smukke sjæl bevarer sig selv som åben, ærlig og autentisk ved at sky berøring med samfundets almindelige tummel. Vi kan måske forestille os, at han for at opnå dette har gjort sin tilværelse meget simpel. Den almindelige moralske bevidsthed angriber nu den smukke sjæl og betoner nødvendigheden

af at handle og at gøre sin pligt i hverdagslivet. Den smukke sjæl stikker af fra sit ansvar. Hertil svarer den smukke sjæl ved at beskylde den almindelige moralske bevidsthed for at kompromittere sig selv ved at give efter for hverdagslivets krav. Det moralsk gode må gøres for sin egen skyld. Men undersøger vi vores daglige handlinger, må vi indrømme, at vi har selviske og grumsede motiver. Dog gør også den smukke sjæl sig skyldig i hykleri, hævder den almindelige moralske bevidsthed. Uanset hvor meget den smukke sjæl skærmer sig, er han også nødt til at handle og dermed være partikulær. Denne kamp bringer begge parter til at indse deres hykleri. Den smukke sjæl må indse, at det almene kun kan eksistere som konkret. Han indrømmer, at hans insisteren på renhed og integritet i virkeligheden er en slags forfængelighed og moralsk narcissisme. Den almindelige moralske bevidsthed må på sin side indse, at der typisk ligger selviske motiver bag moralsk iscenesatte handlinger. Den indrømmer, at "ingen er helt for sin kammertjener". Men problemet er ikke så meget hos helten som hos kammertjeneren. Helten kan stadig gøre godt, selv om han handler selvisk. Kammertjeneren skuffes, fordi han har urealistiske forventninger og ikke evner at forholde sig til helten i hans kompleksitet og menneskelighed. Forsoningen kommer gennem tilgivelse. De to parter genkender sig selv i den anden – på godt og ondt.

På denne måde udvikler vores normative fællesskaber sig fra en oprindelig og underforstået sædelighed til en reflekteret og udfoldet moralitet. Udviklingen drives af vekselvirkningen mellem det universelle og det partikulære: På den ene side tvinger kampen om anerkendelse os til at forpligte os i forhold til en horisont af almene normer. På den anden side kan disse normer kun eksistere og få gyldighed, når de anvendes i konkrete situationer. De almene normer skabes og vedligeholdes i et kredsløb, hvor de udtrykkes og almengøres for derpå

at blive konkretiseret og inderliggjort. Hvert stadium af denne udvikling udgøres af forskellige måder at forholde sig til normerne på:

- I *sædeligheden* er vi umiddelbart "hjemme" i den normative og institutionelle kontekst. Normer og institutioner udtrykker kernen af, hvem vi er, men på en ureflekteret måde, hvor vi ikke er i stand til at behandle deres iboende konflikter – f.eks. mellem alternative normsæt.
- I *dannelsen* kommer vi til at stå over for den normative og institutionelle kontekst. Vi er partikulære individer, som skal bringe os i overensstemmelse med noget alment og universelt, som udtrykker sig i institutionelle strukturer og autoritetsskikkelser. Den iboende konflikt er, at vi kan se netop disse strukturer og autoriteter som udtryk for noget, der på sin side også er partikulært og præget af egne interesser.
- Endelig opnår vi gennem *moraliteten* atter en forsoning mellem det almene og det partikulære. Vi indser, at almene normer kun kan eksistere og få gyldighed ved at blive brugt i konkrete situationer – med alle de konflikter, der ligger heri.

Det er tankevækkende, at muligheden for *hykleri* er et centralt omdrejningspunkt i denne konfliktfyldte udvikling. Det indgår hele tiden, at noget kan foregive at være udtryk for en almenhed uden rigtigt at være det. Det sker, når vi demaskerer autoriteterne, eller i skænderiet mellem den smukke sjæl og den almindelige moralske bevidsthed. Dermed sætter Hegel også fingeren på den centrale problemstilling i denne analyse: Som institutionel praksis indebærer styring, at vi definerer en bestemt helhed, som vi er forpligtet over for (organisationen, samfundet, økonomien etc.). Men denne helhed kan kun være defineret fra et lokalt (altså partikulært) standpunkt. Og ikke nok med det: Den kan være defineret ud fra alternative, lokale normative standpunkter. Helheden kan

kun eksistere som partikulær. Det er dette paradoks, som er grundlaget for vores oplevelse af krydspres og dilemmaer.

Fokus er altså nu på, hvordan vi forholder os til de forskellige institutionelle kontekster og deres modstridende begreber og normsæt. Her kan vi pendle mellem forskellige indstillinger: Vi kan leve i en umiddelbar fortrolighed med kontekstern, uden at være bevidste om deres iboende modsigelser. Men når vi støder på krydspres og dilemmaer, tvinges vi pludselig til at distancere os og se krydspressene som udtryk for modsatrettede vilkår. Vi står nu over for konteksten, og i dette ligger den konstante mulighed for mistro – f.eks. om, at nogen taler ud fra hensynet til kvalitet og faglighed, men handler ud fra hensynet til økonomi. Eller at nogen appellerer til autonomi, men mener kontrol. Dobbeltbundethed og hykleri er temaer, der gennemtrænger denne form for relation til den institutionelle kontekst. Endelig er der muligheden for, at vi igennem disse konflikter genetablerer en fortrolighed med de modstridende kontekster – ved at erkende, at de ikke blot er ydre vilkår, men at de derimod er principper i måden, hvorpå vi overhovedet konstituerer os som aktører.

Hegels løsning er ikke at forsøge at ophæve paradokserne, men snarere at gå ind i en forståelse af det modsætningsfulde handlerum, som de skaber. Vi tager dem på os som netop vores handlerum – i en dyb forståelse af, at almene normer kun kan eksistere og få gyldighed gennem vores konkrete overvejelser og afvejninger.

Senere i indledningen til *Retsfilosofien* karakteriserer Hegel denne indstilling som *frihed* (Hegel 2004, § 23). Frihed er ikke at gøre, hvad man vil, eller at være fri for bindinger. I friheden er viljen *ved sig selv*. Hermed mener Hegel, at viljen på den ene side udtrykker sig i det ydre – i form af handlinger, produkter

og strukturer. På den anden side må viljen genkende sig selv i disse ydre udtryk – se dem som netop *sine* handlinger, produkter og strukturer. Denne frihed kan ikke opnås i et enligt individs monolog. Vores handlinger får, som nævnt, først deres mening og betydning, når de tolkes socialt. Det sker, når vi udfordrer hinanden, kæmper om anerkendelse og derigennem forpligter os selv og hinanden i forhold til en horisont af normer. Hvor vidt vi opnår frihed, afhænger altså af, hvordan vi fortolker og begrunder vores handlinger over for hinanden. Det afgørende er, at vi kan skabe og genskabe en kontekst af normer, som vi kan genkende som netop vores handlerum, og vi kan genkende handlingerne som netop vores handlinger – uden hvilke vi ikke var dem, vi var. Frihed er så at sige en kvalitet i måden, vi er sammen på (Pippin 2008).

8.3. Anerkendelsens institutionelle former

Nu er det næste spørgsmål: Hvad er betingelserne for, at vi kan indtræde i sådanne relationer til hinanden? Hvad skal der til for at realisere en sådan frihed?

En måde at svare på ville være at beskrive en række af sociale og institutionelle betingelser, som er nødvendige for, at individer kan udvikle sig som frie og selvstændige i deres indbyrdes samspil. Det er denne vej, som Honneth (2006) følger. Hans pointe er basalt set, at der er tre former for anerkendelse for en fri og sund udvikling af individer og deres sociale liv. Disse kan henregnes til forskellige normative sfærer:

- I *familien* skal barnet føle sig genkendt og anerkendt som bærer af behov og affekter. Kun gennem et vellykket samspil med moren lærer barnet balancen mellem at være symbiotisk knyttet til et andet menneske og samtidig være uafhængig og anerkende andre som uafhængige.

Dette danner grundlag for, at barnet senere kan danne modne relationer til andre. Denne anerkendelse opnår vi dog kun i kraft af vores specifikke relationer til forældrene og familien (Holm 2010 bruger dette som afsæt for at tale om anerkendelse i ledelse).

- I *retten* anerkendes vi derimod som almene individer. Her er vi medlemmer af et samfund og omfattet af de samme rettigheder og pligter som alle andre medlemmer. Historisk er denne retlige anerkendelse blevet udvidet både i bredden (omfatter flere befolkningsgrupper) og i dybden (omfatter flere sociale livsområder). Her er det imidlertid vores medlemskab af samfundet og ikke vores individuelle særpræg, der bliver anerkendt.
- Endelig har vi også brug for *værdifællesskaber*, hvor vi ikke bare anerkendes, fordi vi tilhører en bestemt gruppe, men fordi vi bidrager med særlige egenskaber. Det kræver en fælles horisont af værdier, hvorudfra vi kan værdsætte sådanne egenskaber.

De tre former for anerkendelse er afhængige af hinanden. Kun gennem en nogenlunde vellykket opvækst kan vi lære at danne modne relationer til hinanden (Holm 2010). Og det er igen forudsætningen for, at vi kan omgås som tilregnelige medlemmer af samfundet. På den anden side har hver af de tre normative sfærer sin egen logik. Samspillet mellem mor og spædbarn kan f.eks. ikke overføres til retten. Honneth beskriver den sociale og kulturelle udvikling i samfundet som en spiral af anerkendelseskampe, som foreløbig har ført til mere omfattende og krævende former for anerkendelse.

Honneth opstiller her idealer for, hvilke betingelser der skal til for, at mennesker og fællesskaber udvikler sig sundt. Han begrunder disse idealer med dels gennemgange af psykologiske og sociologiske teorier, dels en historisk analyse

af, hvordan samfundet har udviklet mere og mere omfattende anerkendelsesformer som løsninger på sociale konflikter.

Men Honneths anerkendelsesidealer kan ikke umiddelbart tjene denne analyse. Her er ærindet ikke at opstille ideelle betingelser for individer og fællesskabers sunde udvikling. Udgangspunktet er snarere spørgsmålet om, hvad der overhovedet konstituerer os som handlende og fortolkende subjekter. Og svaret er til dels, at vi bliver os selv gennem vores deltagelse i historisk og socialt givne institutionelle praksisser. Vi har set, at denne deltagelse sker i et spændingsfelt mellem stridende kontekster. Det er i dette spændingsfelt, at individ og institution gensidigt og vedvarende skaber og genskaber hinanden. Omvendt kommer Honneths analyse til, i en vis forstand, at adskille individ og institution: På den ene side er der individer med givne behov for en sund udvikling. På den anden side er der institutioner, som i større eller mindre grad tilfredsstiller disse behov. En sådan adskillelse vil ikke være konsistent med denne analyses præmisser. Her må vi forfølge de åbninger og udviklingsmuligheder, der ligger i deltagelsen i en altid allerede given institutionel praksis. Det er ikke det samme som at acceptere den givne praksis. Som nævnt bærer disse praksisser på dybe indre modsigelser, som er kim til forandringer. Men vi kan ikke forfølge eller vejlede denne forandring ved at postulere bestemte generelle og idealiserede anerkendelseskrav. Vi må søge potentialet for anerkendelse og rationalitet inde fra den styringspraksis, som vi medvirker i.

Muligheden for en mere fri og autentisk styringspraksis ligger altså i åbenheden i og kvaliteten af vores *deltagelse*. Vi kan ikke godtgøre frihedens og autenticitetens mulighed ved at foreskrive givne normative krav, som omverdenen må leve op til, for at vi kan udvikle os frit. Vi må snarere finde muligheden i den

måde, hvorpå vi sammen deltager i en fælles praksis – i den åbenhed, opmærksomhed og bevidsthed, vi realiserer, når vi er sammen.

8.4. Fra reflekteret til transformativ rationalitet

Reflekteret rationalitet vil sige at forholde sig til de institutionelle kontekster for at være rationel. Og det indbefatter en grundlæggende fortrolighed med og ejerskab til disse kontekster (se nedenstående tabel).

	Indhold	**Relation**
Transformativ rationalitet		
Reflekteret rationalitet	At kunne begrunde en forhandlet regulering mellem forskellige rationaler og institutionelle kontekster.	Fælles ejerskab til kontekstern e.
Simpel rationalitet	At kunne begrunde sine handlinger – f.eks. som midler til et bestemt mål.	At anerkende hinanden som deltagere i en argumentation.

Tabel 3: Simpel og reflekteret rationalitet

I narrativet Furesø 2011 vil en reflekteret rationalitet være ensbetydende med, at der kunne være forskellige kontekster, som satte forskellige og nogle gange modstridende krav til vores handlinger. Det kunne f.eks. handle om at afveje hensynet til overholdelse af budgetterne for sociale foranstaltninger til udsatte

børn og unge i forhold til hensynet til børnenes retssikkerhed. Det kunne også handle om at kunne overveje, hvordan overholdelse af budgetterne på ét forvaltningsområde kunne skabe pres på budgetterne på andre områder, f.eks. når man ved at anbringe færre børn skaber pres på skoler og fritidsklubber.

	Indhold	**Relation**
Transformativ rationalitet		
Reflekteret rationalitet	*F.eks.*: At afveje hensyn til budgetoverholdelse i forhold til hensynet til retssikkerhed.	At tage et tværgående ansvar for forskellige hensyn og på tværs af organisatoriske skel.
Simpel rationalitet	*F.eks.*: At begrunde handlinger med henvisning til lovgivning, vedtagne politikker, effektiviseringsmål og budgetter.	At fastholde hinanden i ansvaret for at leve op til de vedtagne regler, mål og budgetter.

Tabel 4: Simpel og reflekteret rationalitet, Furesø 2011

Under overskriften *simpel rationalitet* udviklede vi en forståelse af rationalitet som det, at vi slet og ret handler i overensstemmelse med bestemte formål. Hurtigt kom det imidlertid til at stå klart, at formål og formålsorienterede

begrundelser af handlinger involverer institutionelle kontekster, som definerer en horisont for, hvilke formål der er meningsfulde og relevante, og hvad vi overhovedet kan inddrage i virkningsfulde begrundelser. I forsøget på at etablere en *reflekteret rationalitet*, som er sig disse kontekster bevidst, stødte vi på det problem, at konteksterne ikke alene er modstridende, men også uden en fælles målestok, i forhold til hvilken stridighederne kunne afgøres og balanceres. Der er tilsyneladende ikke en metode for, hvordan vi forholder os rationelt til konflikten mellem forskellige slags rationalitet. Opgaven er nu at finde ud af, hvordan vi som deltagere i en sådan modsætningsfuld institutionel praksis kan forholde os åbent til mangfoldigheden af kontekster, og hvordan dette kan være afsættet for frihed og autenticitet.

Udgangspunktet for denne analyse er vores oplevelse af krydspres og dilemmaer som aktører i den offentlige styring. Grundlaget for krydspres og dilemmaer er tilstedeværelsen af forskellige institutionelle kontekster, som frembyder divergerende normer for, hvordan vi skal handle (f.eks. krav til økonomi versus krav til faglig kvalitet). Disse kontekster og krav er der ikke bare. De aktualiserer sig, i og med at vi italesætter dem på bestemte måder som bindende præmisser for vores indbyrdes kommunikation. Dilemma-spillet udgør en sådan måde.

Hvis vi går ud fra en *simpel* rationalitetsforståelse (rationalitet som målrettethed), må vi opleve krydspres og dilemmaer som rationalitetssammenbrud. Hvis rationalitet er at handle ud fra et konsistent sæt af præferencer, så brydes disse betingelser, når vi står med modstridende og ligestillede præferencer. Her er valget basalt enten at etablere et hierarki mellem disse præferencer, eller også at være handlingslammet. Forsøget på at etablere et hierarki kendetegner de strategier, som kan kaldes *fundamentalistiske* (Majgaard 2008). Princippet i

dem er, at vi ignorerer eller ophæver dilemmaet for at kunne rendyrke en bestemt præference. Det kan være, at slagordet er "faglighed frem for alt" eller "budgettet skal holdes for enhver pris". Fundamentalisme er en strategi, som strutter af handlekraft og klarhed, og den kan være velegnet til at skabe entusiasme og korpsånd inden for snævrere fællesskaber. Prisen er en vis blindhed over for andre typer af rationaler. Når fundamentalismen møder argumenter, der er den fremmed, opfatter den dem typisk som udtryk for "modstand", "særinteresser", "organisatorisk træghed", "uansvarlighed", "topstyring" etc. Problemet er altså, at vi her ikke kan udvikle anerkendende relationer til hinanden, hvor vi ser hinanden som nogle, der legitimt kan fremføre argumenter, som der bør lyttes til. Derfor vil denne tilgang undergrave sig selv – eller undergrave grundlaget for rationalitet. Styringen bliver énsidig og gør organisationens aktører til genstande, som må manipuleres og disciplineres efter et bestemt skema. Vi oplever rationalitetens janus-ansigt: Styringen iscenesætter sig som konsistent og handlekraftig (og derfor rationel). På den anden side bliver den i praksis et vrangbillede på rationalitet.

Når vi i vores rationalitet bliver *reflekterede* og bevidste om de forskellige kontekster for rationalitet, åbner der sig et nyt repertoire af handlemuligheder. Vi kan for det første erkende de forskellige tilgange til at begrunde handlinger som udtryk for forskellige former for rationalitet: Der er et økonomisk argument, der er et fagligt argument etc. Vi kan for det andet forsøge at relativere deres gyldighed og relevans: I nogle situationer har økonomi forrang, i andre er det fagligheden. Endelig kan vi for det tredje opstille principper for anerkendelse, som skaber et gunstigt klima for, at forskellighederne kan komme til udtryk (som Honneth gør det): Alle skal kunne værdsættes for deres særegne bidrag. Problemet er bare: Det fjerner ikke dilemmaet. Selv om vi kan konstatere de forskellige rationaler, bliver de ikke forenelige eller kan afvejes efter en fæl-

les skala. Det, at vi kan konstatere rationalerne, betyder, at konflikten ikke bliver blind på samme måde, som hvis vi begrænsede os til en simpel rationalitetsopfattelse. Vi kan regulere konflikten og opstille normer for belevenhed i samtalerne om den. Konflikten består.

Det helt centrale bliver her selve indholdet og kvaliteten i vores måde at forholde os til disse kontekster på. Enten kan vi leve i dem i umiddelbar fortrolighed. Eller også kan vi stille os reflekterende og problematiserende over for dem – afdække konflikter, søge balancer etc. Endelig kan vi også herigennem genetablere en ny fortrolighed med de modstridende kontekster – ved netop at erkende dem, ikke som ydre vilkår, men som noget, der gør os til de aktører, vi er.

Ledetråden for den videre analyse bliver altså at undersøge muligheden for at gøre de modstridende kontekster til vores egne – på en åben, oprigtig og skabende måde. Netop dét er indbegrebet af autenticitet. Det handler ikke om at stille os uden for og opsætte idealiserede krav, som institutionerne skal leve op til. Derimod kan vi udvikle vores deltagelse – og herigennem transformere de institutionelle kontekster.

Kapitel 9: Transformativ rationalitet

9.1. Åbenhed for det nye, der opstår i sammenstødet mellem kontekster

Vores evne til at være rationelle er direkte afhængig af vores evne til at rumme forskelle og modsætninger og at kunne lade noget nyt opstå i netop spændingsfeltet mellem de modstridende rationaler.

Griffin (2002) taler netop om etik i ledelse som noget, der opstår i sammenstødet mellem vores forskellige perspektiver. Noget, der ikke blot kan kodificeres og idealiseres, men noget, der er uafhjælpeligt konkret og situationsbestemt. Det er netop denne åbenhed, som er grundlaget for at realisere frihed og autenticitet i vores praksis. Den rationalitet, som muliggøres i denne åbenhed, kalder jeg transformativ rationalitet, netop fordi vi transformerer vores praksis gennem dette sammenstød af perspektiver.

Hegels analyse giver os tre meget vigtige præmisser for at beskrive denne åbenhed:

For det første *enheden af aktør og omverden* (subjekt og objekt): Aktør og omverden skaber og genskaber hinanden konstant i deres indbyrdes samspil. Verden er ikke blot en horisont af færdige og selvberoende genstande, som vi står "overfor" som iagttagende og reflekterende subjekter. Verden er snarere en totalitet af relaterethed, hvor vi selv er deltagende, og hvor vi bliver til dem, vi er, gennem netop vores deltagelse. For denne analyse betyder dette, at krydspres og dilemmaer ikke blot er ydre vilkår, men mønstre i den måde, vi opretholder os selv som deltagere i en institutionel praksis på. Når vi udvikler vores deltagelse, så bliver både vi selv og omverdenen til en anden.

For det andet viser Hegel os *enheden af det universelle og det partikulære*. For at være handlende subjekter må vi orientere os i forhold til en begrebslig og normativ horisont af muligheder, hvori vi udlægger og begrunder vores handlinger. Men denne horisont eksisterer ikke i en abstrakt idealitet, men kan kun findes – i og med, at den aktualiseres i vores udlægning af konkrete situationer. Tænkning er ikke blot en abstrakt aktivitet, som søger ud over det konkrete og ind i overskridende idealitet. Tænkning er vores fortolkende omgang med verden – og er dermed omdrejningspunktet for den proces, hvori både vi selv og verden gensidigt konstituerer hinanden. For denne analyse betyder dette, at vores forsøg på at løse konflikter ved at påberåbe os højere helheder (organisationen, samfundet etc.) altid kun kan ske ud fra konkrete og lokale positioner.

For det tredje er *vores forhold til verden grundlæggende formidlet gennem vores forhold til hinanden*. Vi kan kun opnå bevidsthed om omverdenen ved også at være bevidste om os selv. Og vi kan kun blive selvbevidste gennem vores relationer til andre. Og dette kan kun lykkes i anerkendende relationer. Dette gik igen i anerkendelseskampene – i kampen mellem herre og slave såvel som kampen mellem den smukke sjæl og den almindelige moralske bevidsthed (som måtte forsones for at bane vejen for indsigten i enheden af det universelle og det partikulære). For denne analyse betyder det, at hvis vi vil udvikle et frit og autentisk forhold til den institutionelle kontekst, kan det kun ske ved at kvalificere vores måde at være sammen på.

Med disse præmisser handler det ikke længere om, hvordan vi *reflekterer over* forskellige institutionelle kontekster. Det handler om, hvordan vi *er i* krydsfeltet mellem dem – eller måske radikalt: hvordan vi *er* krydsfeltet mellem dem.

Vi står ikke i et ydre og tematiserende forhold til konteksterne. Konteksterne er mønstre i den måde, hvorpå både verden og vi selv konstituerer os.

Dette frisætter os som aktører i den offentlige styring. Krydspres og dilemmaer er ikke bare vilkår. De er ikke bare noget, "systemet" gør ved os. Det er snarere noget, vi gør ved os selv. Grænsen mellem det iagttagne (vilkårene) og iagttageren (os selv) går i opløsning, og vi indser, at vi ved at forme styringens samtaler også kan forme den måde, kontekst og vilkår sætter sig igennem på. Måske er det ikke givet, at vi har for få penge til sociale foranstaltninger. Det kan være, at vi har for få penge, fordi vi har skabt en klientgørende praksis, som vedholdende udpeger uoverstigelige sociale behov, som budgetterne aldrig kan holde trit med. Kan vi udforske dette? Kun hvis vi kan skabe samtaler, hvor vi radikalt bringer vores idealer, identitet, normer og praksis i spil. Udforskningen vil uden tvivl lede til voldsomme dilemmaer og værdisammenstød. Transformativ rationalitet er at være åben for det, der kommer til syne i disse sammenstød.

I dette kapitel skal jeg forfølge denne situationsbestemte åbenhed og den transformative rationalitet. Jeg inddrager her tre forskellige teoretiske bud, som hver også har sat sine spor på den aktuelle ledelsesdebat. Det ene bud kommer fra Batesons teori om læring af højere orden, som i høj grad præger de systemiske ledelsestilgange. Det andet bud er Scharmers Teori U, som har fået et stort gennembrud også i de aktuelle forsøg på at skabe autentiske dialoger og fornyelse i den offentlige sektor. Og endelig vil jeg inddrage Meads analyse af nærværets anatomi – nærværets sociale konstitution. På den baggrund vil jeg forsøge at beskrive, hvordan åbenhed og nærvær også indeholder en nødvendig anerkendende dimension, som er en nødvendig betingelse for realiseringen af rationalitet i en højere (transformativ) forstand.

9.2. Bateson: Refleksion af højere orden

Vi kan forsøge at styrke vores evne til at rumme forskelligartede normsæt og kontekster ved at udbygge vores refleksivitet. Denne strategi ligger altså i forlængelse af den refleksive rationalitet. Nu gælder det imidlertid ikke blot om at reflektere over specifikke sammenstød mellem normer og kontekster, men om at reflektere over, hvordan vi udvikler mere generelle strategier for, hvordan vi betragter og fortolker sådanne sammenstød. Eller endnu videre: At reflektere over, hvordan vi udvikler mere nuancerede sprog, hvormed vi kan udvikle bedre strategier for, hvordan vi betragter sammenstød mellem normer og kontekster. Strategien består i, at vi forskyder refleksionen til stadig højere ordener og dermed undgår at blive fanget i konfrontationen. Vi får mulighed for at udforske og nuancere forholdet mellem de forskellige kontekster og dermed også at identificere en rigere vifte af handlemuligheder.

Selve idéen om en hierarkisk orden af refleksionsniveauer finder vi mest udfoldet hos Bateson (2000). Jeg skal her skitsere og illustrere hovedlinjerne.

Mest basal er Batesons antagelse af, at al kommunikation er kontekstafhængig. Kommunikation vil således altid omfatte to niveauer: Dels en primær meddelelse, som indeholder det, vi gerne vil sige om et bestemt emne. Dels en sekundær meddelelse, som fortæller om konteksten, hvori den primære meddelelse skal forstås. I denne sammenhæng kan den primære meddelelse være: "Vi skal prioritere vores indsats". Og den sekundære meddelelse kan være de markører, der viser, om udsagnet optræder som del af en budgetforhandling eller et visitationsmøde i hjemmeplejen. I analysen af dilemma-spillet så vi, hvordan dilemmaer opstår ved, at det primære og sekundære udsagn modsiger hinanden. Det

primære udsagn kunne her appellere til modtagerens autonomi, men det sekundære udsagn udtrykte mistillid og lovede kontrol og sanktioner. Dette udgjorde ingredienserne i en dobbeltbundet kommunikation, der, ifølge Bateson, kan resultere i skizofreni.

Den grundlæggende pointe er altså, at vi altid som deltagere i kommunikation skal afkode både det primære udsagn og konteksten. Læring består, ifølge Bateson, i, at vi over tid udvikler vores respons på disse sammensatte udsagn. Denne læring kan imidlertid foregå på forskellige niveauer.

På niveauet *Læring 0* ændrer vores respons sig ikke. Vi svarer det samme, hver gang vi møder de samme typer af udsagn og argumenter. Det kan være, når vi i styringen gentager de samme mantraer uden rigtig at tage ved lære af det, andre siger til os. Det kan være, at enhver risiko for budgetoverskridelser mødes af den samme lille tale om økonomisk ansvarlighed og de økonomiske rammers forpligtende karakter, uden at vi reflekterer nærmere over den budgetansvarliges situation og handlemuligheder. Situationen kan også være kendetegnet af, at alle modargumenter rubriceres under stereotype overskrifter som "modstand", "træghed", "klynk" etc. Hos modtageren kan Læring 0 indtræde og vise sig i en blind påberåbelse af ydre faktorer, som man ikke selv kan påvirke, eller i dogmatisk fastholdelse af at være i sin gode ret til at handle, som man gjorde. Fundamentalisme synes velegnet til at bringe os op på niveauet for Læring 0.

Når vi når til niveauet *Læring 1,* ændrer vi vores respons over tid. Det kan f.eks. være, at den budgetansvarlige gør sig erfaringer om, hvordan risikoen for en budgetoverskridelse skal præsenteres, for at ens forklaringer gør indtryk. Modsvarende kan modtageren lære, hvordan man mere virkningsfuldt motiverer den anden til at tage sit budgetansvar på sig. Det kan være, at man skal for-

holde sig mere specifikt til de rejste problemer og argumenter. Når vi taler om Læring 1, er læringen helt og holdent bundet til en bestemt kontekst, f.eks. en bestemt budgetopfølgning.

På niveauet *Læring 2* bliver vi derimod i stand til at overføre erfaringer mellem forskellige kontekster. Dette kaldes for at lære at lære. I eksemplet kunne den budgetansvarlige gøre sig mere generelle tanker om, hvordan han vil forvalte sit ansvar i forskellige situationer. Han vil kunne udvikle en strategi for, hvordan han vil italesætte budgettets forudsætninger og den hertil knyttede usikkerhed som temaer i forbindelse med både budgetlægningen og -opfølgningen. Han vil måske også fremhæve mere klare og synlige sammenhænge mellem budgettet og det valgte serviceniveau, de faglige strategier og planer. Og endelig ville han også kunne forsøge at udvikle gode kommunikative relationer til dem, han står til ansvar overfor. Fra en situationsspecifik tilpasning er der nu tale om en mere sammenhængende strategisk adfærd.

Med *Læring 3* tager vi et yderligere skridt: Her reflekterer vi bevidst over forskellige strategier for Læring 2. Den budgetansvarlige mestrer her forskellige strategier for sin argumentation (økonomiske, faglige, juridiske og politiske). Han kan orientere sig i forhold til mange forskellige aktører og diskurser – og han kan sætte sig i deres sted og iklæde sig deres retorik. En udviklingsvej er at blive en særdeles behændig spiller – lære at undgå at blive fanget i dilemmaspillet og dets krydspres og sende presset videre. Der åbner sig dog på dette niveau også en anden udviklingsvej, nemlig oprigtighed. Med den bevidsthed, vi opnår på niveauet Læring 3, bliver vi i stand til at tematisere det spil, der pågår. Vi kan synliggøre strategierne og de dilemmaer, som strategierne adresserer. Mere typisk lærer vi formentlig at pendle mellem spil og oprigtighed. Som aktører i den offentlige styring lærer vi her, at vi må kunne

agere behændigt i dilemmaspillet, mens vi andre gange kan distancere os. Ifølge Batesons analyse er Læring 3 noget, der kun sjældent indtræffer i vores tilværelse, mest i forbindelse med dyb terapi eller religiøs omvendelse. Jeg er ikke enig i denne indsnævring. Jævnfør eksemplet kan vi opøve en kapacitet til at reflektere mere kontinuerligt på dette niveau.

På niveauet *Læring 4* overskrider vi rammerne for individuel læring. Denne læring vil omfatte, hvordan der udvikler sig helt nye sprog og normative kontekster, hvor vi kan udvikle helt nye typer af strategier. Der er her tale om evolution, der skaber nye livs- og kulturformer. Og intet enkeltstående individ kan styre og kontrollere sådanne processer. Snarere opstår de nye livs- og kulturformer som mønstre gennem myriader af interaktioner. I eksemplet kan Læring 4 bestå i, at der udvikler sig en ny form for økonomi, hvor værdi ansættes i andre termer, og ansvarlighed fortolkes og dokumenteres på andre måder. Fremkomsten af NPM kan udlægges som et udtryk for Læring 4. De tidligere gældende styringsparadigmer kunne ikke længere sikre en konsistent måde at fastlægge økonomisk ansvarlighed på, og der manglede et sprog for at kunne sammenholde ressourceforbruget med det, der kom ud af aktiviteterne. NPM frembød terminologier, hvor dette kunne begrebsliggøres.

Tager vi afsæt i Batesons hierarki af læringsniveauer, bliver vores ledelsesopgave at fremdyrke og kultivere evnen til at reflektere på højere niveauer. Konflikter, der udkæmpes blindt og brutalt på niveau 0 eller 1, kan nuanceres og forfines som afsæt for fælles erkendelser og udvikling af nye typer af samspil. Med de mere systemiske ledelsesteknologier lærer lederen f.eks. at anvende nuancerende og refleksionsskabende spørgsmål til at fremme refleksionen, både hos individer og i grupper (se f.eks. Hornstrup m.fl. 2005). Gennem

spørgsmål udvikles sprog, forståelse og samtaler, som i højere grad reflekterer over kontekstene, hvori et givet problem eller en given konflikt optræder.

Refleksion af højere orden kan således bane vejen for en transformativ rationalitet – netop ved, at sammenstødet mellem kontekster og normsæt på niveau 3 og 4 bliver udløsende for en skabende udvikling af nye former for samspil, liv og kultur.

Dog finder jeg, at Batesons læringshierarki er behæftet med flere svagheder. Dem vil jeg uddybe i det følgende.

Batesons begreb om kontekster forbliver meget formelt. Han forestiller sig et hierarki af kontekster, som ordner sig ind i hinanden. Det formelle konstruktionsprincip: På niveauet Læring 0 sker ingen ændring af respons. På Læring 1 sker der ændringer af ændringer. På Læring 2 sker der ændringer af ændringer af ændringer – og så fremdeles. Kontekstene udbygges som parenteser, der sættes uden på hinanden – lag på lag. I vores refleksion træder vi trin opad i dette hierarki af kontekster. Når vi er på Læring 2, forholder vi os til det, der sker på Læring 1. Og på Læring 3 forholder vi os til det, der sker på Læring 2.

På sin vis bliver kontekst nærmest en spatiel metafor: Læring sker i en kontekst, og vi kan træde ud af denne kontekst og betragte den udefra, men altid på baggrund af en ny kontekst af højere orden. I princippet kan denne stigning i refleksionsniveauet udbygges i en uendelig regres, om end Bateson selv bemærker, at vi rammes af eksistentiel svimmelhed allerede på niveau 2 og 3, og at niveau 4 overskrider rammerne for individuel læring. I den forstand kom-

mer Bateson til at operere med nogle lidt mystiske helheder af højere orden (Stacey 2007).

Den meget formelle måde at konstituere hierarkiet af kontekster på, betyder, at Bateson ikke i denne teori forholder sig til de konkrete historiske og sociale kvaliteter af kontekster (G. Majgaard 2011).

Spørgsmålet er, om vores åbenhed og forståelse af de historiske, sociale og institutionelle sammenhænge, vi handler i, ordner sig i et sådant formelt hierarki af kontekster. Består fremskridtet i vores læring i, at vi træder op ad en refleksionsstige – trin for trin – og forholder os eksplicit til konteksterne for den læring, der foregik på det forrige trin? I vores daglige omgang er refleksivitet i høj grad implicit. Vi forholder os til et emne, eksplicit og fokuseret, men samtidig står vi i et åbent og forstående forhold til den kontekst af begreber og normer, hvorunder vi udlægger emnet. Vores omgang med hinanden og verden indebærer altså altid denne dobbelte åbenhed: en tematiserende åbenhed over for et emne og en ikke-tematiserende åbenhed over for den kontekst, hvori vi forholder os til emnet.

Når vi siger "... i en kontekst", kommer vi uheldigvis til at antyde en spatiel metafor, hvor konteksten er en art ramme eller et rum, hvori vi befinder os. Præpositionen "i" bør snarere antyde en implicit åbenhed for og en fortrolighed med konteksten. Konteksten er her ikke bare given, men skabes og opretholdes i og med, at vi netop aktualiserer dens begreber og normer i forståelsen af vores handlinger. Det er i den forstand, at Mead beskriver, hvordan sindet, selvet og samfundet konstruerer sig simultant gennem menneskers konkrete samspil. I denne proces kan vi godt, som Bateson skitserer, træde baglæns og tematisere konteksten for vores samspil, altid ud fra en nu underforstået kontekst, som for-

skyder sig baglæns som vores nødvendige blinde punkt. Og vi kan træde endnu et skridt baglæns og tematisere konteksten for vores refleksion osv. Hermed foretager vi vel at mærke en abstrakt rekonstruktion af vores kontekstualitet.

Batesons systematik har en stor anvendelighed, når det kommer til at nuancere konflikter og kultivere konfliktløsning. I stedet for at tørne sammen i en konkret sag, kan vi vende blikket undersøgende mod konteksten for sammenstødet. Vi kan reflektere over de forskellige udlægningsmuligheder, perspektiver og handleveje. Til gengæld kan det blive tvivlsomt, om vi kommer tilbage til sagen. Bevæbnet med manualer i systematisk ledelse har vi lært at orkestrere et batteri af refleksionsskabende spørgsmål, som ganske rigtigt nuancerer konflikter og skaber belevenhed i samtaler. Men refleksion løser i sig selv langt fra de problemer og dilemmaer, vi i første omgang stødte på. Andersen (2008) indvender endda, at refleksion ikke løser, men uddyber, paradokser.

9.3. Scharmer: Transcenderende åbenhed

Scharmer (2009) viser en anden vej, hvor vi, i stedet for at træde opad i et refleksionshierarki, udvikler en radikal åbenhed for sagen selv. Det handler ikke blot om, at vi i vores bevidsthed og kommunikation tematiserer verden i en bestemt sammenhæng. Det handler mere grundlæggende om at bevæge "kilden til vores bevidsthed" væk fra et felt præget af fordomme og stivnede begrebsdannelser til en åbenhed (s. 122).

Scharmer (2009) tager et afsæt, der er beslægtet med Batesons. Under overskriften "firefoldig læring og forandring" indfører han et skel mellem fire niveauer af læring. På det første niveau svarer vi på problemer ud fra eksisterende vaner og rutiner (minder om læring 0-1). På det andet niveau forsøger vi

at ændre processen og strukturen i vores problemløsning (minder om læring 1-2). Og på det tredje niveau prøver vi at skabe en ny ramme for problemløsning ved at ændre de underliggende tankebaner (læring 2-3). Selv på det tredje niveau af læring er vi stadig begrænset af, at vi forsøger at lære ved at reflektere over erfaringer og dermed vores fortid. Mange af de problemer, vi står overfor, lader sig imidlertid ikke løse ud fra fortidens tankemønstre, som netop har været med til at skabe problemerne. Vi har, ifølge Scharmer, brug for at kunne overskride den erfaringsbaserede refleksion. Scharmer sætter sig følgelig for at finde en måde, hvorpå vi kan lære ud fra fremtiden, mens den er ved at opstå.

Dette er forbundet med skift i vores måde at være på i verden. På et lavt bevidsthedsniveau ser vi os selv som subjekter, som færdes i en verden af ting. Verden er slet og ret en abstrakt horisont for alle de ting, der omgiver os. Vi håndterer dem, forbruger dem, manipulerer dem. Alt sammen i konkrete sammenhænge, hvad enten vi producerer til dagen og vejen eller udfører videnskabelig forskning. Så snart vi åbner os for et højere bevidsthedsniveau, af-tingsliggøres verden. Den bliver snarere en proces, der består i at blive værende – verden emergerer, og vi er ét med dette kredsløb af skabelse og genskabelse. Her opstår det dybe spørgsmål om, hvad der er kilden til dette kredsløb.

Scharmer (2000) sammenholder dette med tre forskellige typer af viden: *Eksplicit viden*, hvor viden blot er en ting ved siden af andre, altså stykker af data og information, som kan lagres og bearbejdes i f.eks. arkiv- og datasystemer. Heroverfor stiller han to typer af tavs viden. Den første er *kropsliggjort tavs viden*, det vil sige den viden, som eksisterer implicit som kropsliggjort gennem vores handlinger. Det kan f.eks. være bagerens fornemmelse for dej og en god krumme. Endelig er der den *endnu ikke kropsliggjorte tavse viden*, altså nye indsigter, der emergerer. Den består i vores fornemmelse af kilden til ny vi-

den – og kilden til nye idéer til den kollektive oprettelse af nye sociale strukturer og processer. Som på Batesons niveau 4 har vi overskredet grænserne for individuel bevidsthed og læring og må i stedet åbne forståelsen for, hvad der sker i det net af interaktioner, hvori også vi selv bliver til. Her kan idéen om en kollektiv subjektivitet opstå, som lever igennem os – eller rettere: Vi lever en del af dens liv.

Scharmer (2009) beskriver en vej, hvor vi kan udvikle os fra en dagligdags, fordomsfuld bevidsthed til en radikal åbenhed, men han viser, hvordan vi ud fra denne åbenhed finder nye løsninger, som konkretiseres i vores daglige liv. Jeg skal her kort skitsere trinene i denne U-formede model og illustrere deres betydning i forhold til vores tilgang til den offentlige styrings dilemmaer.

De første trin (den nedadgående streg i U'et) angår vejen fra dagligdags bevidsthed til en radikal åbenhed:

Downloading: Bevidstheden er bundet af vanemæssige mønstre. Vi reagerer på nye fænomener ved at downloade gamle opfattelser og adfærdsmønstre. Når vi møder et styringsmæssigt dilemma, holder vi én af vores standardtaler eller iværksætter vores velkendte arsenal af tiltag. Fundamentalisme, iscenesat handlekraft eller offerbevidsthed er typiske fænomener på dette trin.

Seen: Pludselig kan der opstå forstyrrelser i downloading, der muliggør overraskende spørgsmål og undren. Det kan opstå i kølvandet på kriser eller chok, der sætter de gængse sandheder ud af spillet for et øjeblik. Når vi oplever organisationen som umedgørlig, inkompetent og reaktionær, hvad fortæller det da om vores egen styringsopfattelse? Når implementeringen af ændringer ikke lever op til, hvordan vi "egentlig havde tænkt dem", kan problemet så ikke ligge i

vores adskillelse af at tænke (designe) og at handle (implementere)? Hvis vi altid synes, at pengene er for få, hvad udmåler vi så denne knaphed i forhold til? Spørgsmålene kan opstå spontant i situationer, hvor vi er udfordrede. Men vi kan, ifølge Scharmer, opøve vores evne til at blive forstyrret. Vi kan vænne os til at registrere alt det, der forstyrrer, som værdifulde anledninger til at standse downloading – notere spørgsmål, vi har svært ved at svare på, oplevelsen af barrierer og modstand etc. Hver af disse "belastende momenter" kan være kærkomne budbringere. Således kan ikke mindst krydspres og paradokser være anledning til at stille spørgsmål og stille sig undrende over for paradoksernes tilgrundliggende antagelser.

Sansning: I downloadingen var vi bundet af vores egne mentale modeller. I seen fik vi chancen for at udfordre disse modeller. I sansning bliver vi i stand til at frigøre os fra en indsnævret subjektposition og dermed til at forstå ud fra en bredere kontekst. Før kunne vi se os selv som et subjekt, der står over for et "system", som gør ondt imod os. Nu lærer vi, at vi selv er med til at opretholde interaktions- og tankemønstre, som skaber og vedligeholder disse systemer. I stedet for at forarges over, hvad "systemet gør mod os", forbløffes vi over, hvad vi gør mod os selv. Vi kommer altså til at se os selv og mønstrene i vores interaktion som emergerende. Det svarer til, at vores opfattelse af verden og os selv af-tingsliggøres. I denne analyse handler det om at opleve, at krydspres går fra at være et ydre vilkår til, at det er et mønster i vores interaktion (f.eks. et dilemma-spil), og at fikseret kompleksitet bliver flydende. Skellet mellem det iagttagne og iagttageren opløses, og vi bliver ét med det problem, vi undersøger.

Presencing: I presencing bliver vi i stand til at opfatte ud fra de fremtidige muligheder, der ligger i nuet. Ordet "presencing" er selv en konstruktion, der

sammenbringer "sensing" (sansning) og "presence" (nærvær). Ethvert nærvær er i spænd mellem to poler: På den ene side fortidens nærvær – i form af det allerede eksisterende, og på den anden side fremtidens nærvær i form af de muligheder, som øjeblikket peger hen imod. Midten mellem disse poler er, ifølge Scharmer, vores autentiske Jeg. I presencing udgår vores opmærksomhed ikke fra os selv, men fra de muligheder, der strømmer imod os. Vi er forud for os selv. Vi er en del af noget større. Scharmer opstiller en række principper, som kendetegner denne radikalt åbne tilstand: Vi må give slip på fordomme og overgive os uforbeholdent til dette nærvær. Vi må forskyde vores perspektiv fra os selv til at bevæge os mod os selv ud fra fremtiden. Herfra vil et mere autentisk nærvær og et mere autentisk Jeg opstå, hvor vi føler os stærkere og mere forbundne. Som eksempler nævner Scharmer blandt andet ledere, som står i trængte situationer og kan vælge at følge den lagte plan, men pludselig tvivler de og erkender deres usikkerhed og overgiver sig til en oprigtighed og et nærvær, der forholder sig åbent til de muligheder, der ligger i situationen. Chefen går på podiet med lederholdet sjoskende efter sig, og den forberedte powerpoint-præsentation ligger klar. Han kigger ind i flere hundrede tavse, fjendtlige ansigter. Det er, som om benene vakler under ham. Han går i opløsning. Han vælger oprigtigheden – og oplever pludselig at tale ud fra et sted, hvorfra en ny styrke og sikkerhed kommer. Responsen bliver en helt anden – nye samtaler udvikler sig og skaber plads for nye handlemuligheder.

Presencing kan her ses som en måde at stille sig radikalt åbent i de krydspres og dilemmaer, vi som ledere står i. Det vil svare til at træde ud af dilemma-spillet og søge en uforbeholden oprigtighed. Den indebærer en kolossal sårbarhed. For mange vil en uforbeholden åbenhed være forbundet med et tab af autoritet og kontrol: "Vil jeg virke inkompetent?", "Vil det skabe uro og utryghed?", "Forventer de andre ikke, at jeg har svarene?". Disse muligheder er givetvis

helt reelle. I Scharmers eksempler sker der imidlertid noget andet: Overgivelsen skaber plads for et nyt kollektivt nærvær, som er ekstremt skabende.

Resten af Scharmers model beskriver, hvordan vi fastholder forbindelsen til den radikale åbenhed samtidig med, at vi udvikler nye forståelser af og løsninger på de konkrete problemer, vi tog afsæt i (den opadgående streg i U'et):

Udkrystallisering: Første trin er at klarlægge visionen og intentionen ud fra vores optimale, fremtidige mulighed. Til forskel fra "almindelige" visionsprocesser sker udkrystallisering fra et dybere sted for viden og erkendelse. Det er ikke os, der på en visionsworkshop forsøger at tænke, fantasere eller ville os til en vision. Visionen kommer os i møde. Lad os antage, at vi gennem de forudgående trin er nået til en erkendelse af, at vi er nødt til at gentænke styringen af folkeskolen, og at vi sammen har nået en oprigtig åbenhed om de muligheder, der er for at udvikle en ny tænkning. I dette tilfælde vil udkrystallisering indebære, at vi ser en vision for, hvad vi vil med folkeskolen. Vi er på dette stadie ikke længere bundne af de tidligere positionskrige og tovtrækkerier – om f.eks. test, elevplaner, benchmarking. Vi har indset, at vi må slippe disse diskussioner for at komme videre. Og vi har forbundet os med en åbenhed for, hvad der er det allermest vitale og vigtige. Den vision, der dukker op i dette felt, vil være autentisk og dybt mobiliserende for os.

Prototyper: Næste skridt er at udvikle levende eksempler på visionen. Scharmer taler om, at vi skal udvikle strategiske mikrokosmer, der kan være "landingsbaner for fremtidige muligheder". Disse kan have form af beskyttede udviklingsmiljøer, hvor der er plads til at eksperimentere og begå fejl. I den danske styringsdebat har vi netop drøftet behovet for laboratorier, forstået som steder, hvor vi kan udvikle prototyper i et samspil mellem forskellige aktører –

politikere, brugere, fagfolk og administratorer. I det ovenstående eksempel kan den nye vision for folkeskolen konkretiseres i en række eksperimenter – f.eks. om skoledagens indhold og tilrettelæggelse, de faglige mål og evalueringsformer, dialogen mellem forældre, skole og politikere etc. Alt dette vil udgøre prototyper, som stadig må bevare forbindelsen til den åbenhed, som de er født af.

Performing: På baggrund af de mange prototyper skal vi samle og institutionalisere de bedste egenskaber fra dem. Scharmer kalder dette at udvikle institutionelle økosystemer. Hermed mener han en institutionaliseret interaktion, der går på tværs af samfundsinstitutioner, erhvervsliv og civilsamfund. I eksemplet med folkeskolen ville dette svare til, at vi udvikler et samarbejde (eller partnerskab) mellem skolen (elever, forældre og lærere), lokale foreninger (idræt og kulturliv), en virksomhed (sponsorering, praktik og feltarbejde) og byrådet og den kommunale forvaltning (regulering og facilitering).

Der er ingen tvivl om, at Scharmer giver et radikalt bud på, hvad vi kan forstå ved transformativ rationalitet. At være rationel i transformativ forstand vil sige at stille sig i det åbne og kunne tage imod det nye, der opstår. Vi skal opøve vores evne til at bevæge os mellem de forskellige trin i modellen. At denne rationalitet er forbundet med en anerkendende måde at være sammen på, er åbenlyst. Gennem *seen* og *presencing* træder vi ind i et kollektivt nærvær, hvor vi lytter uforbeholdent til hinanden. Vi slipper vores sædvanlige individuelle identitet og vinder til gengæld et mere autentisk Jeg.

I forhold til Batesons refleksionshierarki er Scharmers model mere dynamisk. Vi taler ikke blot om niveauskift i refleksivitet, men om en transformation af hele vores måde at være til på. Vi skuer ikke blot op i en uendelig regres af ni-

veauer, men vi bevæger os dynamisk frem og tilbage mellem at være praktisk fokuserede og radikalt åbne.

Ikke desto mindre knytter der sig en række vanskelige spørgsmål til Scharmers teori. Først og fremmest kan vi spørge, om det er muligt og meningsfuldt at tilstræbe at slippe alle fordomme på vores vej til den radikale åbenhed. I denne analyse har jeg lagt til grund, at vi fundamentalt er historiske og sociale væsener, og at vi dybest set bliver os selv gennem vores overtagelse og videreudvikling af bestemte livs- og kulturformer. Vi bliver subjekter ved at deltage i en institutionaliseret praksis. I den forstand er fordomme ikke kun begrænsninger, som indsnævrer vores erkendelsesmuligheder. Fordomme er mulighedsbetingelser for erkendelse.

Betyder Scharmers ideal om fordomsfrihed, at han tror, at vi kan afklæde os vores historiske og sociale karakter? Hvis dette er tilfældet, er hans afsæt problematisk. En anden mulighed er dog, at Scharmer forsøger at beskrive en anden slags åbenhed over for vores historiske og sociale horisont. I downloading forholder vi os til denne horisont på en meget indsnævret måde. Vi er aktører i en tings-verden, og vi taler og handler ud fra vaner og rutiner. Rummet af fortolkningsmuligheder bliver ufatteligt lille og låst. Vi kan her se bevægelsen fra downloading til seen og sansning som forsøg på at udvide rummet af fortolkninger. Og i presencing indtræder vi i en åben dialog med den historisk og socialt givne horisont.

Et andet problem, der knytter sig til dette, angår forholdet mellem det universelle og det partikulære. Hvad er det, vi forholder os åbne for, når vi presencer? Er det en universel horisont af muligheder – hinsides vores dagligdag og konkrete praksis? Går vi fra en mondæn bevidsthed ind i en mystisk skuen ind i en

fjern idealitet? Stacey (2007) kritiserer netop Scharmer for en sådan mystik. Er dette korrekt, ville Scharmers teori indeholde en ulykkelig spaltning af verden mellem de konkrete fænomener og så det universelle reservoir af muligheder. Vi har tidligere set, hvor Hegel nåede frem til en nødvendig enhed af det partikulære og det universelle, senest i forsoningen mellem den smukke sjæl og den almindelige moralske bevidsthed. Vores almene idealer og normer kan kun eksistere som partikulære. Helheder (organisationen, samfundet, universet) kan kun findes som konkrete og individualiserede. Vi kan imidlertid godt fortolke Scharmers teori i tråd med denne opfattelse. Hans model indebærer dynamiske skift mellem det konkrete og det abstrakte, det specifikke og det almene. Vi tager afsæt i dagligdagens udfordringer, vi udvider vores horisont, indtræder i kollektiv åbenhed og nærvær og begynder herudfra at forme nye intentioner, prototyper og institutioner. Scharmers pointe er i høj grad, at vi kan integrere åbenheden og nærværet i vores praktiske og dagligdags indstilling.

Det tredje spørgsmål angår tid. Det udfordrer enhver lineær tidsopfattelse, når Scharmer taler om, at vi skal handle ud fra fremtiden, og at vi skal nærme os vores selv ud fra fremtiden. Scharmers tidsopfattelse tager afsæt i nu'et som en midte, der inkluderer fortid og fremtid. I organisationer planlægges og styres der i et lineært tidsperspektiv (planer, budgetter, regnskaber etc.). Hvordan skaber vi forbindelse mellem disse forskellige tidsopfattelser?

Som sidste skridt i denne del af analysen vil jeg, med baggrund i ovenstående spørgsmål, udlægge Meads beskrivelse af nærværet og det nuværende øjeblik som grundlæggende socialt konstitueret (Mead 2001).

9.4. Mead: Nærværets sociale konstitution

Vores opgave er at udpege muligheden for et fundamentalt nærvær, hvor vi kan møde institutionaliserede krydspres og dilemmaer på en åben og skabende måde. Denne åbenhed må nødvendigvis sættes lig med vores væren i konkrete situationer og deres problemer og samspil. Vi kan ikke forskyde os op ad en refleksionstrappe mod højere og mere og mere abstrakte helheder. Vi kan heller ikke blot postulere en mystisk skuen ind i fremtiden, hvor muligheder og løsninger strømmer imod os. Det er Hegel, som lærer os, at det universelle kun kan eksistere som partikulært, altså at vores åbenhed for en begrebslig og normativ horisont af muligheder kun kan findes i vores fortolkende omgang med hinanden og vores konkrete omgivelser. Vi kan ikke godtgøre muligheden af denne åbenhed som et træk ved et isoleret subjekt, men alene i vores måde at være sammen på. Vi finder ikke et holdepunkt og et perspektiv ved at trænge hinsides denne verdens tummel, men netop ved at være i denne tummel, at være i kredsløbet af kontekster og problemer, som skabes og genskabes. Det er også i denne situerede væren, at fremtid og fortid betinger og krydser hinanden.

Der er intet til hinder for, at vi kan tale om både refleksionsniveauer og presencing. Blot må det være forankret i det konkrete nærværs sociale konstitution. Her kan Mead (2001) yde et bidrag. Meads pointe er, at dagligdags nærvær er en paradoksal affære – eller anderledes formuleret: Nærværet rummer en række modsigelser, og dermed er vores evne til at være nærværende lig med vores evne til at rumme modsigelser.

Udgangspunktet hos Mead er den simple realitet, at vi udtrykker os over for hinanden i form af gesti og symboler. Hvert udsagn får sin endelige betydning gennem den andens respons. Bevidsthed opstår ved, at vi iagttager vores egen respons – og muligheder for respons, før vi udfører den. Der opstår en forsin-

kelse mellem den andens stimulus og vores respons, hvor vi er åbne for mulige måder at respondere på. Bevidsthed opstår altså i mellemrummet mellem stimulus og en forsinket respons.

Det simpleste niveau af bevidsthed er følelse, hvor vi fremkalder respons ud fra, hvad der f.eks. er behageligt eller ubehageligt, godt eller dårligt. Her reagerer vi som levende væsener på betingelserne for vores egne livsprocesser. Vi tilpasser os ikke bare givne omgivelser, men udvælger de relevante omgivelser, vi orienterer os i forhold til. Vi spiser ikke bare, vi smager – og er opsøgende i forhold til den mad, vi kan lide. Vi udvikler vores sensitivitet i forhold til bestemte omgivelser og integrerer dem i vores livsprocesser. I den forstand begrænser bevidsthed sig ikke til noget, som foregår "inden i" os. Bevidsthed opstår i samspillet mellem os og omgivelserne, hvori vi og omgivelserne gensidigt konstituerer hinanden. Her står vi vel at mærke ikke blot i et aktivt forhold til omgivelserne, men også til vores egne måder at respondere på. Vi forholder os til omgivelserne ved at udvikle vores egen sensitivitet og beredskab af respons. Livet bliver således bevidst, idet vores egen respons bliver en del af det objektive felt, som vi reagerer på.

På de meget simple niveauer foregår dette i den umiddelbare kontakt med omgivelserne. Men efterhånden som vores evne til bevidsthed udvikler sig, forholder vi os til stimuli, som er længere væk i tid og rum. Der bliver en større afstand og forsinkelse mellem en bestemt påvirkning og vores respons. Omverdenen bliver i stigende grad kompleks og ligeså feltet af mulig respons. Det er her, modsigelserne mellem alternative måder at forstå og respondere på træder ind i bevidsthedsfeltet. Det er på dette punkt, at vi udvikler mere abstrakte og ideelle bevidsthedsformer (ideation) – "It is from the awakening of delayed and mutually conflicting responses that the stuff for ideation is deri-

ved" (Mead 2001, p. 94). Vi bruger og udvikler sprog og symboler, som står for almene begreber og normer, som i Meads terminologi er udtryk for generaliserede attituder og organiseret respons, som retter sig mod udvalgte karakteristika i omgivelserne, som her er gjort generelle og dermed løsrevet fra de specifikke situationer, de optræder i. Når vi taler om "godt", "ondt", "ansvarligt", "uansvarligt" udtrykker det således generaliserede attituder, som varsler, hvordan vi vil reagere på bestemte tildragelser i verden. Det er også i denne betydning, Mead (1934) definerer institutioner som generaliserede måder at reagere på.

Bevidsthed og nærvær begrænser sig altså ikke til processer "inden i" individet, men er mønstre og kvaliteter, som emergerer i vores samspil med hinanden. De udgør en åbenhed for mulige måder at reagere på – og konstituerer dermed også et fælles rum for modstridende alternativer og dilemmaer. I kraft af sin sociale karakter omfatter bevidsthed og nærvær to dimensioner, som hver rummer sine modsigelser.

For det første vil enhver aktør eller genstand på ethvert givet tidspunkt være bestemt af sit forhold til andre aktører og genstande. At være social er at indgå i dette net af relaterethed. Efterhånden som vores bevidsthed udvikler sig, bliver vores ageren i dette net af relationer mere og mere vidtrækkende: Fra at vi indgår passivt, til at vi gør os sensitive over for udvalgte aspekter af omgivelserne, og fra at vi orienterer os i vores umiddelbare nærhed, til at vi forholder os til mere fjerne og abstrakte kontekster. På én gang er vi både skabt af forholdet til omgivelserne og med til at skabe disse omgivelser. Vi er situerede i disse relationer og udkaster samtidig bud på helheder – som om vi kunne anskue nettet af relationer udefra. Vores deltagelse i verden er gennemsyret af dette grundlæggende paradoks.

For det andet er det at være til altid en overgang fra en tilstand (et system) til en anden (et andet system). Aktører og deres omverden emergerer – skaber og genskaber hinanden gensidigt. Og som emergerende har de altid andel både i den gamle tilstand (system) og i den nye, der opstår. For Mead er den ultimative virkelighed det nuværende øjeblik. Centret for nærvær er altid nu'et, men dette nu indbefatter altid referencer til det, der er gået forud, og det, der forventes at komme. Øjeblikket er spændt ud mellem fortid (erindring) og fremtid (forventning). Og hver gang øjeblikket fornyer sig, omskrives historien i lyset af de muligheder, der ligger foran os. På den ene side er vores forventninger til fremtiden betinget af vores erfaring af fortiden. På den anden side er vores forståelse af fortiden betinget af forventningerne til fremtiden. Øjeblikket er altid midten i en overgang fra noget forgangent til noget nyt, som hele tiden forskyder og omformer vores referencer bagud og fremad.

De to dimensioner adskiller sig fra hinanden med hensyn til deres forhold til tid. Anskuer vi aktør og omverden på et givet tidspunkt, kan vi tale om, hvordan han indgår i et net af relationer til andre. Ser vi imidlertid aktørerne over tid, må vi lægge mærke til, hvordan de overgår til nye tilstande – og hvordan de hele tiden skaber og genskaber hinanden.

At være til vil altså sige at være i overgange ("passage") fra øjeblik til øjeblik, fra tilstand til tilstand. Vores bevidsthed udvikler sig – fra passiv til aktiv tilpasning, fra at være begrænset til de umiddelbare omgivelser til at indbefatte fjernere og mere abstrakte kontekster, fra at være båret af følelser til i stigende grad at være båret af tanker og symbolske medier. Hele denne udvikling af bevidstheden er betinget af evnen til at forstå hinanden. Vi lærer at abstrahere ved at se på os selv og vores mulige respons fra andres perspektiv. Vores tankeliv

udvikler sig som en internalisering af samspillet med andre, hvor vi veksler vores eget og andres perspektiv i den indre dialog. Her danner vi generaliserede forventninger, som udgør grundlaget for almene begreber og normer.

I selve det at blive bevidst ligger der at kunne håndtere flere forskellige, modstridende perspektiver. I det sociale samspil skal vi kunne forholde os til forskellige perspektiver på en given situation – herunder stridende normative og institutionaliserede perspektiver. Og på tværs af tid skal vi kunne integrere tidligere og mere avancerede bevidsthedsstadier (konkrete over for abstrakte, følelsesbårne over for tankebårne). Alle disse forskellige perspektiver har deres skæringspunkt i det nuværende øjeblik – og må indbefattes i en emergerende helhed med referencer til fortid og fremtid.

At være til er altså at være midtpunktet i transformationer mellem disse forskellige perspektiver. I fysikken lærer vi, at vi kan anskue et kørende tog fra et perspektiv både inde fra toget eller fra et punkt i landskabet. At forstå relativitet er at kunne indbefatte begge perspektiver i én betragtning – eller at kunne foretage transformationer mellem de to perspektiver. Vi kan anskue en handel både fra et køber- og et sælgerperspektiv, og at forstå prisdannelsen kræver, at vi kan indbefatte begge perspektiver i én betragtning. Det er ikke sådan, at vi blot pendler mellem de forskellige perspektiver. Når vi tager den andens perspektiv, mister vi ikke vores eget. Vi bliver ikke den anden, men vi er os selv, der ser sagen fra den andens synsvinkel. Det er netop i kraft af, at vi kan rumme begge perspektiver, at vi er i stand til at leve et fælles liv, danne generaliserede forventninger og dermed et samfund.

Når køber og sælger skal se en handel fra hinandens synsvinkel, lettes det af, at der er en fællesnævner, nemlig en pris, der skal fastsættes. Vanskeligere bliver

det, når vi skal forstå en styringsbeslutning ud fra inkommensurable normative perspektiver, altså perspektiver *uden en fælles målestok*, såsom et økonomisk, et juridisk eller et socialfagligt perspektiv. Ikke desto mindre er bevidsthed også her at kunne danne transformationer mellem sådanne inkommensurable perspektiver og danne midlertidige helheder, hvor flygtige de end måtte være, og hvor hurtigt de end måtte give plads for nye, emergerende helheder. Selv den dilemma-ramte offentlige leder kan qua bevidst væsen rumme modstridende perspektiver og træffe situationsbestemte valg mellem inkommensurable værdier ("æbler og pærer"). I praksis træffer vi sådanne valg hver eneste dag – vi danner helheder, altid situationsbestemte og med risiko for konflikt og kritik, men uden denne evne ville vi være handlingslammede. Virkeligheden kan, ifølge Mead, kun eksistere som overgange ("passage"). Bevidstheden udvikler sig som en del af denne virkelighed – som en refleksivitet i den måde, hvorpå aktør og omverden gensidigt skaber og genskaber hinanden i nye overgange og i transformationer mellem modstridende perspektiver. At være bevidst er at være skæringspunkt i disse perspektiver.

Dette kan som nævnt ikke udvikle sig inden for rammerne af en isoleret individuel bevidsthed. Vi opnår kun bevidsthed ved at omgås hinanden og bruge hinandens perspektiver. Det er kun i et fællesskab, at der er en tilpas mangfoldighed af perspektiver, der kan holde liv i en skabende social refleksivitet. Her danner vi institutioner og samfund som horisonter af koordineret respons og generaliserede perspektiver. Mead konkluderer, at vi kun kan være rationelle aktører ved netop at deltage i samfunds- og institutionsdannelsen (Mead 2001: 106). Det er altså igennem åbenheden for hinandens perspektiver, at vi kan realisere os som rationelle.

Kernen i transformativ rationalitet er således at være åben for transformationer mellem divergerende normative, institutionaliserede perspektiver. Kernen er at være til i overgangene – eller snarere: at være til som overgangene.

Det er altså hverken påfaldende eller problematisk, at vi som aktører i den offentlige styring skal kunne integrere modstridende perspektiver (krydspres og dilemmaer). At skulle dette er selve kernen i at være bevidst. Det problematiske ligger snarere i vores fastlåste og ansvarsforskydende måde at kommunikere dilemmaerne på. I dilemma-spillet fastlåser vi bestemte, modstridende perspektiver som givne og uløselige vilkår – og vi forskyder ansvaret for dem videre til andre aktører. Dilemmaerne fikseres. Alternativet er at erkende, at vi altid deltager i transformationer mellem en mangfoldighed af perspektiver, og at vi kan forholde os åbne og skabende til disse. Det er her, at Scharmer og Bateson kan vise veje for en sådan åben og skabende tilgang.

På denne baggrund handler Scharmers U-teori ikke om, at vi skal afklæde os vores samfundsmæssige perspektiver og fordomme for at opnå én eller anden "ren" anskuelse. Dykket ned i Scharmers U indebærer snarere at af-tingsliggøre de sociale perspektiver og fikserede dilemmaer. Fra at forstå dem som massive og givne rammer og vilkår kan vi forstå dem som processer, hvor både vi og omverdenen konstituerer hinanden. Når Scharmer taler om, at vi "lærer af fremtiden", kan vi med Mead fortolke det som, at vi i det nuværende øjeblik altid konstituerer fremtid og fortid i en cirkulær og gensidigt afhængig relation. På tilsvarende vis kan vi forstå Batesons refleksionsniveauer som ikke bare en abstrakt stige af logiske trin, men som emergens af ny bevidsthed med afsæt i aktørens konkrete nærvær i sociale samspil. Vi kan altså forankre Batesons og Scharmers originale og meget brugbare teoribidrag i Meads analyse af nærværets konkrete, sociale konstitution.

9.5. Transformation og autenticitet

Rationalitet er som sagt det, at vi kan begrunde vores handlinger. Som transformativ opstår rationaliteten i en åbenhed for det nye, der sker i sammenstødet mellem modstridende institutionelle perspektiver og kontekster. Idet vi kommer hertil, har vi netop indset, at disse kontekster ikke blot er ydre vilkår, men mønstre i den måde, hvorpå vi danner os og bliver til som handlende aktører i samspil med omverdenen. Rationalitet er altså den begrundethed, der kommer af at være midt i det spændingsfelt, hvori vi selv og omverdenen bliver til.

	Indhold	Relation
Transformativ rationalitet	At skabe grundlag for handling i en åbenhed for det nye, der opstår i sammenstødet mellem forskellige institutionelle kontekster.	Dele kompleksiteten i krydsfeltet/overgangene mellem konteksterne.
Reflekteret rationalitet	At kunne begrunde en forhandlet regulering mellem forskellige rationaler og institutionelle kontekster.	Fælles ejerskab til konteksterne.
Simpel rationalitet	At kunne begrunde sine handlinger – f.eks. som midler til et bestemt mål.	Anerkende hinanden som deltagere i en argumentation.

Tabel 5: Simpel, reflekteret og transformativ rationalitet

I narrativet fra Furesø 2011 er der umiddelbart ikke tydelige tegn på transformativ rationalitet. Og dog, ser vi nærmere på de steder, hvor teksten indrømmer inkonsistenser og konflikter i de gældende rationalitetsformer, er der åbninger for transformation. I sammenstødet mellem budgethensyn og rets-

krav kunne der udvikle sig en ny form for samtale om, hvad det vil sige at være ansvarlig. Hvis der blev inddraget borgere og lokalsamfund i denne diskussion, kunne det føre til en rekonfigurering af forvaltningens grænser og samarbejdsforhold og dermed for et nyt grundlag for at tænke identitet, handling og rationalitet.

	Indhold	**Relation**
Transformativ rationalitet	F.eks.: At lade et nyt samspil og en ny form for ansvarlighed udvikle sig i samspillet mellem professioner og lokalsamfund.	At tage ansvar ved at anerkende og tage del i denne fælles bevægelse.
Reflekteret rationalitet	*F.eks.*: At afveje hensyn til budgetoverholdelse i forhold til hensynet til retssikkerhed.	At tage et tværgående ansvar for forskellige hensyn og på tværs af organisatoriske skel.
Simpel rationalitet	*F.eks.*: At begrunde handlinger med henvisning til lovgivning, vedtagne politikker, effektiviseringsmål og budgetter.	At fastholde hinanden i ansvaret for at leve op til de vedtagne regler, mål og budgetter.

Tabel 6: Simpel, reflekteret og transformativ rationalitet, Furesø 2011

Beskrivelsen af rationalitet på baggrund af en transformativ åbenhed kan følge forskellige modeller.

Med afsæt hos Bateson kan vi se åbenheden som udtryk for refleksion og læring af en højere orden. I jo videre omfang vi kan gøre konteksterne til genstand for refleksion og læring, desto større åbenhed. Resultatet bliver imidlertid et noget formelt hierarki af refleksionsniveauer og kontekster. Vi reflekterer over én kontekst på baggrund af en anden og mere omfattende kontekst. Vi kan derpå reflektere over denne mere omfattende kontekst, men inden for en anden og endnu mere omfattende kontekst. Refleksionen og læringen forskyder sig opad – i en endeløs regres, der fortoner sig mod stadig højere og mere abstrakte helheder. I denne refleksive himmelfart mister vi hurtigt blikket for selve sagen – for i stedet at tematisere dens kontekst, kontekster af kontekster etc.

Scharmer beskriver, hvordan vi udvikler en radikal og transcenderende åbenhed for sagen – i en art ren anskuelse, hvor vi ikke bare udlægger sagen ud fra eksisterende begreber og erfaringer, men ud fra fremtiden og de muligheder, der er ved at opstå, og hvor vi ikke bare er refleksivt bevidste om sagen og dens kontekster, men anskuer den ud fra kilden til vores bevidsthed. Scharmers beskrivelse kan let lede til mystik. Og det står uklart, om han forestiller sig, at vi kan træde ud af vores historiske og sociale sammenhæng, eller om han snarere (og plausibelt) antager, at vi kan udvikle en radikal åbenhed i forhold til vores historiske og sociale kontekst.

Begge modeller giver brugbare ledetråde i beskrivelsen af transformativ rationalitet. Men begge modeller har også brug for at blive forankret i en forstå-

else af vores bevidsthed som konkret, socialt og historisk konstitueret. Med det sigte inddrog jeg Meads analyse af bevidstheden og det aktuelle nærværs sociale konstitution. Det at udvikle en åbenhed for, hvad der emergerer i sammenstødet mellem forskellige sociale perspektiver, er hos Mead hverken udtryk for et ekstremt højt refleksionsniveau eller en esoterisk skuen ind i fremtiden. Det er derimod grundstrukturen i al bevidsthed – fra vores mest umiddelbare omgang med omverdenen til den mest abstrakte analyse. At være nærværende er at bygge bro mellem modstridende sociale perspektiver (andres og vores eget), som opstår og forgår. Virkeligheden har karakter af overgang og transformation. Fortid og fremtid konstituerer hinanden. Og vores bevidsthed emergerer som en basal refleksivitet midt i dette kredsløb. Alt sammen muliggøres af vores omgang med hinanden – vores overtagelse af hinandens perspektiver, vores generalisering af perspektiver og dannelse af institutioner og samfund. For Mead er deltagelsen i denne proces indbegrebet af at være en rationel aktør.

Transformativ rationalitet er indbegrebet af autenticitet i styringen. Autenticitet er den åbenhed i forhold til vores situation og kontekstualitet, der muliggør transformativ rationalitet. Den er grundlaget for, at vi kan udvikle institutionelle samtaleformer, hvor vi kan forholde os åbent til det, der opstår i sammenstødene mellem de stridende kontekster. I de kommende kapitler skal vi undersøge, hvordan dette kan udfolde sig i praksis.

Kapitel 10: Konturer af en autentisk praksis

10.1. Indsigter - indtil nu

Denne undersøgelse jager mulighedsbetingelserne for en autentisk styringsdialog. Indtil nu er en række trædesten blevet blotlagt:

Vi startede inde fra tre styringsmæssige diskussioner, som hver forsøger at definere Furesø Kommune som en rationel helhed – behørigt afgrænset i forhold til en kaotisk fortid. Hver appellerer de til et normativt ideal – orden, effektivitet og innovation – som hvert har sin andel i den offentlige forvaltnings institutionelle historie (bureaukratiet, teknokratiet og det polyfont-strategiske lederskab). De indebærer forskellige former for åbenhed over for kom-pleksitet i styringsbetingelserne: *Orden* refererer til en primært præskriptiv kontekst, der udlægger kompleksiteten snævert som normer, der kan være efterlevet eller afviget fra. *Effektivitet* sammenkæder den præskriptive kontekst med en mere åben kausal kontekst, hvor forskellige midler og mål kan analyseres ud fra deres mulige sammenhænge. Endelig frembyder *innovation* en endnu videre åbenhed, da selve forvaltningens grænser og identi-teter er på spil – da det her ikke er sikkert, hvad entiteterne er, bliver rummet af mulige kausale relationer og gældende normer så meget større.

Den aktuelle styringsdebat tilbyder en række forskellige tilgange til denne kompleksitet. En gruppe af tilgange søger at opnå klarhed ved at fokusere på bestemte effektmål og bestemte kæder af indsatser, der skal producere disse effekter. En anden gruppe af tilgange forholder sig reflekterende til, at der er forskellige værdier og styringslogikker på spil, og søger at håndtere dette ved enten at prioritere mellem disse (bureaukratiets forrang) eller ved at skabe formidlende netværk,

der balancerer dem (governance/meta-styring). Endelig er der en tredje gruppe af tilgange, som forholder sig åbent over for de nye værdier og logikker, der kan dukke op i sammenstødet.

At skabe fokus og formålsorientering er imidlertid en kompleks social præstation. Det kræver en særlig sammenkædning af en præskriptiv og kausal kontekst, som vedholdent må vedligeholdes. Enhver stabilitet synes at være forbigående – da den fortrængte kompleksitet kan presse sig på og udfordre gældende styringsmæssige repræsentationer. Denne uro strømmer fra det grundlæggende paradoks, at enhver helhed er defineret partikulært og dermed er angribelig fra allehånde andre synspunkter. Paradoksien kunne sætte sig igennem i dilemmaspil, hvor krydspres og dilemmaer konstrueres og distribueres mellem aktørerne og potentielt kan skabe en dobbeltbundet kommunikation, som undergraver muligheden for handling og subjektivitet.

Derfor så jeg mig nødsaget til at rekonstruere grundlaget for en rationel styringsdialog ved netop at vise, at rationalitet fordrer anerkendelse. I de sidste kapitler har jeg således arbejdet mig fra simpelt til reflekteret og videre til transformativ rationalitet – og dermed har jeg også søgt at vise det dialektiske forhold mellem de tre grupper af styringsteoretiske tilgange, som blev gennemgået ovenfor.

Analysen indtil nu signalerer altså, at vi som kommunale styringsaktører let render ind i en kompleksitet, som vi vanskeligt vil kunne behandle i et simpelt og lineært sprog (præskriptivt og kausalt). I opfyldelsen af normer er det åbenlyst, at ikke alle normerne trækker i samme retning. Når vi skal opfylde de reducerede budgetter på det specialiserede område, kan hensynet til retssikkerhed og faglige standarder let komme under pres. Når vi målretter vores indsatser og arbejdsgange, er der

mange forskellige måder, hvorpå vi kan kategorisere de grundlæggende entiteter såsom ”målgrupper”, ”effekter” og ”indsatser”, og sammenkoblingerne mellem disse i kausale relationer er langt fra entydig. Og når vi skal genfortælle idéen om velfærd og forholdet mellem borgerne og det offentlige, ja, så kæmper grundlæggende forskellige samfundsmæssige forestillinger med hinanden – er forholdet f.eks. rettighedsbestemt, markedsbestemt eller tillidsbaseret?

Forsøger vi at behandle denne kompleksitet i simple og lineære udsagn, der antyder entydige mål og hierarkiske relationer mellem sig, bliver logikken hurtigt spændt til bristepunktet. Analysen af dilemmaspilet gav et billede af, hvad dette kan føre til. Vi kan fastholde fundamentalistiske positioner og dermed reelt sende kompleksiteten videre til næste led af aktører. Vi kan hykle og sno os igennem ”tågernes og spejlenes land”. Blive skizofrene, tale sort, tale i ét væk.

Eller også kan vi besinde os. Første skridt kan, jf. analysen i kapitel 3 og kapitlerne 7-9, være at træde op i et meta-perspektiv. Det er dét, jeg gør, når jeg tematiserer kompleksiteten og f.eks. navngiver strategierne i forhold til denne kompleksitet: ”fundamentalisme”, ”dekobling”, ”hykleri” etc. Som direktør har jeg flittigt brugt disse termer og også bemærket, at de blev brugt igen – at f.eks. min egen fundamentalisme blev påpeget etc.: ”Nu stikker du vist af fra dilemmaet”. Disse ansatser til en meta-diskurs kunne vi udvikle til en meta-styring. Nok kan dette ikke, jf. analysen, hæve sig op over dilemmaerne til en position, hvor vi kan designe vore systemer og egen adfærd fra et neutralt og funktionelt helhedsperspektiv. Vi er i bund og grund deltagende i de konkurrerende diskurser. Det udelukker selvfølgelig ikke, at vi kan foretage refleksive tematiseringer af egen praksis, men altid ”kun” fra en deltagerposition.

Nuvel, analysen i kapitel 8 søger at anvise en ikke-reflekterende åbenhed over for kompleksiteten og paradoksien i styringssituationerne. Med afsæt i Mead kan vi sige, at alene det at være til stede i den daglige praksis indebærer en evne til at være i paradoksi. Vi er konstant spændt ud mellem forskellige perspektiver. Eller vi er selve udspændtheden. Vi er den linje, der skiller perspektiverne ad. Og kun i kraft af denne væren kan vi være aktører. Der ligger altså noget i selve vores daglige tilværelse og handling, som overskrider den blotte abstrakte modstilling af perspektiverne som "modstridende". Det er derfor, at vi i dagligdagen kan sammentælle "æbler" og "pærer", inkommensurable rationaler og hensyn, når vi træffer beslutninger. Vi ville nødigt skulle gøre refleksivt rede for, hvordan vi gør det. Men det sker hele tiden. Transformativ rationalitet er ikke forbeholdt privilegerede situationer – udesidning og shamanistiske weekendkurser etc. Den sker også, når vi køber en busbillet.

10.2. Niveauer af rationalitet og autenticitet

Det er på denne baggrund, at jeg vil undersøge, hvordan en autentisk dialog skaber grundlaget for en rationel styringspraksis. Pointen er egentlig ret simpel: Når vi bedre kan dele komplek-siteten, kan vi træffe beslutninger af en højere kvalitet i dilemmaprægede situationer.

Rationalitetsbegrebet har i de sidste kapitler udviklet sig som hhv. simpel, reflekteret og transformativ rationalitet. Disse tre trin afspejler en evne til at rumme en mere og mere omfattende kompleksitet. Konsekvensen af dette er, at vi ikke behøver at modstille rationalitet med en høj åbenhed for kompleksitet. Vi behøver ikke at overskride styringen som et rationalitetsprojekt for at kunne forholde os til kompleksitet og dilemmaer. Dermed kan vi overvinde dikotomier, hvor styring sættes over for ledelse, kreativitet, innovation. Disse dikotomier

omsættes undertiden i organisatoriske spaltninger: Nogle steder taler vi om budgetsikkerhed og effektiviseringer. Andre udnævnes til ”kreative frirum”, hvor der eksperimenteres og leges. Jeg har selv pendlet mellem disse kontekster og mærket skizofrenien og den tyndslidte troværdighed. Denne undersøgelse er i høj grad et forsøg på at skabe en styring som et sammenhængende rationelt projekt – i bevidstheden om dets paradoksale karakter.
Grundlaget for alt dette er det at kunne dele kompleksitet. Autenticitet bruges her som begreb for en særlig kvalitet af åbenhed for kompleksitet, som ikke knytter sig til særligt helstøbte individer, men som emergerer i styringens samtaler.

Svarende til de tre niveauer af rationalitet kan der ligeledes skelnes mellem modsvarende niveauer af autenticitet (jf. kapitel 3):

- En fortrolighed med en række givne mål, som vi fokuserer vores indsats om at nå (svarende til simpel rationalitet).
- En bevidsthed om og ejerskab til, at vi står over for forskellige kontekster, som vi må vælge imellem eller balancere (svarende til reflekteret rationalitet).
- En åbenhed for sammenstødet mellem kontekster og dét, der opstår i sammenstødet, som konstitutive momenter i tilblivelse som aktører (svarende til transformativ rationalitet).

Begreberne rationalitet og autenticitet vokser sammen. Vi kan kun være autentiske som rationelle – altså ved at påtage os ansvaret for at begrunde vores handlinger. Og vi kan kun være rationelle på baggrund af den åbenhed for kompleksitet, som autenticitet indebærer.

Både rationalitet og autenticitet udvikler sig som kvaliteter, der opstår i mødet mellem os:

For det første, at vi ikke stikker af fra kompleksiteten, men forbliver åbne for den, ikke som ydre pålagte vilkår, men som netop vores rum af handlemuligheder. Hvad betyder det konkret? Det kræver først og fremmest, at vi udvikler udtryksformer og samtaler, som muliggør mere nuancerede udtryk for kompleksiteten og en mere åben dialog, og som forpligter os på i længere tid at forblive i den kompleksitet, som en sag indebærer. På bestemte tidspunkter skal kompleksitet kunne reduceres – til enkle beslutninger eller klare meldinger i en presset situation (f.eks. en udtalelse til lokalavisen). Min antagelse er, at en mere nuanceret styringsdialog også vil hæve kvaliteten, når budskaberne skal skæres ud i pap. Og disse nedslag af klarhed vil være ledsaget af en oprigtighed om, at her fortrænges en omfattende kompleksitet, som kan trænge sig på igen.

For det andet indebærer autenticitet, at vi engagerer os som lokale aktører – i bevidstheden om, at vi er aktører blandt andre, som er indbyrdes afhængige. Vi taler og handler ud fra indsigten i vores indbyrdes afhængighed. Gensidigheden er omdrejningspunktet – for anerkendelse og rationalitet i styringsdialogen. Erfaringen fra dilemmaspillet er netop, at så snart gensidigheden glemmes, så eroderes grundlaget for rationalitet. Konkret betyder det en ambition om at udøve styring – uden at idealisere udøveren som et autonomt subjekt, der står over for eller oven over organisationen. Det udfordrer en del begrebslige dikotomier, som gennemsyrer styringens sprog, f.eks. adskillelsen af design og implementering, tænkning og handling. Vi kan ikke hævde, at vi ét sted tænker og designer, og et andet sted implementerer, for vi ved, at vi er en kæde af lokale aktører, som kan skabe præmisser for hinandens læring og fortolkninger, men aldrig diktere indholdet af læring og fortolkninger.

For det tredje må en autentisk styringsdialog være kendetegnet af *transformativitet,* altså, at vi tillader noget nyt at komme til syne i sammenstødet mellem rationaler og kontekster. Dybest set ligger dette allerede i accepten af kompleksiteten: Vi overgiver os til, at dialogen kan føre os nye steder hen. Vi er i spil – i en undersøgende udlægningen af sagen og heraf afledt vores handlinger og os selv. Magten, inklusionen og eksklusionen er i spil på måder, ingen af os helt kan overskue og kontrollere. Der er et tab af kontrol. Men det er også i dette felt, at fastlåste dilemmaer kan åbne sig. At konflikter kan blive til synergier. At give plads til dette har konsekvenser for styringssamtalernes forløb og ikke mindst for vores eget arbejde med at kvalificere vores deltagelse i samtalerne.

De tre nævnte aspekter er i mine øjne udtryk for en skabende "overtagelse" af konteksten (eller konteksterne). Væsentligt er det, at der er tale om kvaliteter, der emergerer i samtaler. Og derfor må den videre strategi for undersøgelsen være at afdække konkrete muligheder for at udvikle styringens samtaler.

10.3. Rationalitetens og autenticitetens sprogbestemthed

Rationalitet og autenticitet knytter sig altså til den måde, hvorpå vi begrunder handlinger – hhv. logikken i begrundelserne og den heri værende åbenhed for kompleksitet. Begrundelser er altid muliggjort af bestemte sprog og udtryksformer. Skal rationalitet og autenticitet således ikke blot være abstrakte idealer, må de forankres i en konkret sprogpraksis.

Næste skridt er derfor, i de følgende fire kapitler, at undersøge konkrete muligheder for at udvikle styringens sprog og samtalemuligheder med henblik på at virkeliggøre rationalitet og autenticitet. Vi går på opdagelse i den kommunale

organisation i Furesø for at studere de sprog, der benyttes i udviklingen af styringen.

Med "sprog" mener jeg forskellige sæt af spilleregler for brugen af symbolske medier såsom budget og regnskab, regler og arbejdsgangsbeskrivelser etc. Med afsæt i sondringen mellem præskriptive, kausale og narrative temaer (Stacey 2007: 375-376), skelner jeg her mellem præskriptive, kausale og narrative sprog.

Præskriptive sprog

Allerførst sætter jeg fokus på den styringsmæssige diskussion om transparens, retssikkerhed og budgetoverholdelse (kapitel 11). Denne knytter sig særligt til formelle, præskriptive sprog, hvori vi opstiller normer og bedømmer handlinger ud fra deres overholdelse af disse normer. Herigennem reduceres kompleksitet kolossalt, men den fortrængte kompleksitet trænger sig på i forbindelse med normbrud og udøvelse af dømmekraft. Denne spænding er særligt tilspidset i styringen af de specialiserede sociale områder.

I denne sproglige kontekst handler det grundlæggende om at blive anerkendt som *ansvarlig.* Det er de basale betingelser for deltagelse, der her er i spil: At vi anerkender de grundlæggende spilleregler for en offentlig forvaltning, og at vi kan begrunde vores handlinger i overensstemmelse med disse spilleregler. Dette betyder ikke, at kravene til ansvarlighed er defineret absolut og én gang for alle. Ansvarlighed er et dynamisk begreb, som vi som aktører bruger, når vi refleksivt sætter fokus på betingelserne for at være en kompetent deltager i styringen. I hver eneste daglige interaktion be- og afkræfter vi konstant normative fordringer, som er med til at kvalificere os som deltagere. Når spillereglerne brydes, er det udtryk for, at en sådan basal fordring ikke bliver bekræftet

af modparten. Her opstår der usikkerhed om betingelserne for dialogen – og en anerkendelseskamp er under opsejling. Første skridt kan være, at vi beder om en forklaring og en plan for genopretning. At en regel eller en budgetramme overskrides, er ikke ensbetydende med, at den pågældende aktør ekskluderes fra den videre dialog. Men det er et normbrud, som kræver begrundelse og et initiativ til at genetablere tilliden. En forklaring kan åbne dialogen for den kompleksitet, som ligger i styringsopgaven – f.eks. at der er konflikter mellem forskellige krav. Mødes denne kompleksitet med åbenhed, kan dialogen resultere i en mere kompleks forståelse af styringsopgaven og en ny fortolkning af, hvad det vil sige at være ansvarlig aktør. I så fald genetableres anerkendelsesforholdet med et rigere indhold. Omvendt kan forklaringen blive mødt som utilstrækkelig, og så kan den videre dialog være truet (hvilket kan komme til udtryk i sanktioner såsom påtale, advarsler og egentlige afskedigelser). Vi kan således sige, at normerne for ansvarlighed danner en tillidstærskel, der er afgørende for, om man betragtes som en kompetent deltager i styringens praksis.

Kausale sprog

Derpå undersøger jeg forskellige forsøg på at udvikle rigere sproglige beskrivelser af aktiviteterne og deres relation til bestemte målsætninger. En sådan udviklingsvej er at udforme kausale sprog, hvor vi kan undersøge, hvordan vores handlinger skaber bestemte effekter (Kapitel 12). Aktuelt er Furesø Jobcenter gået ad denne vej. Begrænsningen er imidlertid, at vi i disse sprog fokuserer på relationer mellem givne entiteter (aktører, handlinger og effekter), og at vi ordner disse relationer i en lineær orden.

I denne sproglige kontekst handler det om at være anerkendt som *effektiv*. Hvor kravet om ansvarlighed er vel forankret i et bureaukratisk styringsparadigme, så

får den aktuelle forståelse af effektivitet sit indhold på baggrund af New Public Management-paradigmet (Lerborg 2010a). At vi, udover at være basalt ansvarlige, også kontinuerligt arbejder med at målrette og strømline vores ressourceanvendelse, indgår i dag i idealet om at være en professionel leder. Vi forsøger ikke kun at holde budgettet og aflægge korrekt regnskab for de tildelte bevillinger. Vi holder også kontinuerligt vores udgifter op imod mængden af aktiviteter, ydelser og effekter. Og for at gøre dette må lederen indgå i en fortløbende afklaring af, hvilke mål og parametre, der skal indgå i en sådan sammenligning. Og endelig gør vi disse sammenligninger af ressourcer og effekter til forpligtende præmisser for vores beslutninger om aktiviteternes tilrettelæggelse. Vi forsøger at målrette brugen af ressourcer, så de skaber størst mulig effekt. I denne diskussion kan deltagerne opnå anerkendelse som *ressourcebevidste*. I praksis er det nok de færreste, der reelt kan fremvise en fuldstændig transparent kæde mellem ressourcer, indsatser og effekter samt en tilhørende stringent effektiviseringspraksis. Snarere er der tale om et regulativt ideal, som vi tilnærmer os og henviser til. Argumenter, som anvender denne logik, tillægges en højere vægt i forhold til f.eks. argumenter, som alene henviser til regeloverholdelse. En leder, der konsekvent kun påberåber sig hensynet til regler og rammer, vil hurtigt virke reaktionær og mosbegroet i en forsamling af strømlinede styringsfolk. Ledere, der ikke kan forklare sammenhængene mellem ressourcer, aktiviteter og effekter, vil hurtigt blive trængte, når de f.eks. konfronteres med mere primitive nøgletal såsom "Udgifter på X område pr. indbygger mellem Y og Z år". Den, der skærmer sig for effektiviseringsdiskussionen, bliver ramt af de stumpe instrumenter: grønthøstere og nøgletalssammenligninger. At træde ind i denne diskussion indebærer, at man forpligter sig på at argumentere i effektivitets-termer: input, proces, output, outcome. Ikke at anerkende disse præmisser kan være forbundet med marginalisering og måske i sidste ende eksklusion.

Narrative sprog

En videre mulighed er at udvikle narrative sprog, som ordner handlinger efter bestemte plot og dramatiske strukturer (kapitel 13). Her er selve konstitueringen af aktørerne på spil, ligesom vi kan behandle paradokser og konflikter på en struktureret måde. I udviklingen af læringsmiljøer for børn og unge (i dagtilbud og på skoler) bliver narrativer brugt til at udvikle mere inkluderende fællesskaber og håndtere dilemmaer i samspillet mellem individ og fællesskab.

Her udvider vi kravene til deltagelse. Det er ikke nok at være stringent og målrettet i brugen af ressourcer. Du skal også kunne bringe selve afgrænsningen og definitionen af ydelser og aktiviteter i spil og gentænke det offentliges relation til omverdenen, hvad enten det er den enkelte borger, foreninger, virksomheder eller lokalsamfund. I denne diskussion kvalificerer vi os til anerkendelse som *innovative*.

I Furesø Kommune kan alle diskussioner ses aktive på samme tid, og det betyder, at feltet, hvori vi skal kvalificere os og opnå anerkendelse som deltagere, er kompliceret og modsætningsfuldt. Spørgsmålet er igen: Hvad kan vi gøre for at dele kompleksitet på en oprigtig måde. Og hvordan kan vi i hver af de tre diskussioner udvide vores evne til at være rationelle – fra at være simpelt rationelle til at være reflekteret og endelig transformativt rationelle?

Hovedpointen i denne analyse er, at disse sprog frembyder muligheder for at udvikle både rationalitet og anerkendelsesrelationer på forskellig vis. I forlængelse heraf sætter jeg fokus på, hvordan vi som deltagere i disse samtaler kan videreudvikle betingelserne for en mere autentisk styringsdialog (kapitel 14). Her sættes fokus på, hvilke organisatoriske metaforer, tidsperspektiver,

samarbejdsrelationer, disciplineringsmekanismer etc., som vi sætter i værk gennem samtalerne.

Kapitel 11: Styringens præskriptive sprog

11.1. Normer, afvigelse og dømmekraft

Styring er som sagt de samtaler, hvor vi aftaler mål, lægger planer og budgetter, sætter i værk, koordinerer og følger op. Kendetegnende for disse samtaler er således, at vi begrunder handlinger ved at indsætte dem i en sammenhæng mellem mål, indsatser og ressourcer. Jo rigere et sprog vi har for at beskrive disse sammenhænge, desto større semantisk rum har vi for udlægning af handlinger, og desto bedre bliver vi i stand til at dele kompleksitet og dilemmaer.

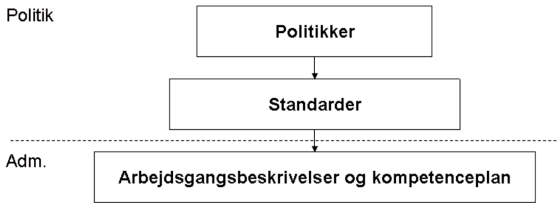
Vi bruger jo altid ét eller andet sprog. Så der er ikke tale om, at vi "udefra" kan shoppe og vælge mellem de sprog, vi finder bedst egnede. Men vi kan som sprogbrugere og medvirkende i styringens samtaler benytte forskellige strategier for at udvide og udvikle den horisont af termer, som vi gør brug af.

Helt grundlæggende er de sprog, hvori vi fastlægger normer og mål samt følger op på afvigelser. Disse vil jeg i det følgende behandle som formelle, præskriptive sprog, som har en fremtrædende rolle i den førnævnte diskussion om transparens, retssikkerhed og budgetoverholdelse.

Den kommunale forvaltning defineres ud fra sin plads i en formel styringskæde. Folketinget fastlægger gennem lovgivningen kommunernes opgaver. I hver kommune vælges et byråd. Byrådet udpeger en borgmester, som har den dobbelte rolle at være byrådets formand og forvaltningens øverste chef. Byråd og forvaltning udøver sit arbejde inden for rammerne af lovgivningen. Med hensyn til formelle rammer kan styrelsesloven, forvaltningsloven og

offentlighedsloven fremhæves som særligt generelle og grundlæggende. Internt forgrener forvaltningen sig i et udstrakt netværk af uddelegeringer, hvor kompetence og ansvar fordeles og placeres mellem de interne aktører.

I nedenstående figur vises et hierarki af styringsdokumenter i Furesø Kommune. Overordnet vedtager byrådet en række politikker for indsatserne for målgrupperne børn og unge, voksne uden job, voksne med handicap og ældre. Politikkerne sætter mål for, hvordan vi forebygger mod mistrivsel og tab af selvhjulpenhed, hvordan vi genoptræner og behandler, når borgeren alligevel for en tid mister sin selvhjulpenhed, og endelig hvordan vi kompenserer og yder omsorg, hvis den fulde selvhjulpenhed ikke kan genvindes. Disse mål omsættes og konkretiseres i kataloger af standarder, som beskriver de præcise serviceniveauer, som borgeren vil kunne forvente i forskellige situationer. Borgeren har ret til at blive vurderet individuelt og konkret i lyset af sine lovbestemte rettigheder. Standarderne tilkendegiver en politisk fastsat norm, som vil være retningsgivende i de konkrete og situationsbestemte fortolkninger. Endelig omsætter forvaltningen politikker og standarder i beskrivelser af de arbejdsgange, som skal følges i forvaltningen af de pågældende aktiviteter og ydelser.



Figur 2: Hierarki af styringsdokumenter

Den økonomiske styring følger et lignende hierarki af dokumenter. Byrådet vedtager en række principper for økonomistyringen, herunder finansielle måltal, som skal opfyldes i forbindelse med vedtagelse af de årlige budgetter. Budgetterne konkretiserer niveauerne for udgifter og indtægter i året. I forvaltningen omsættes disse i en intern fordeling af budgetkompetence og -ansvar samt et årshjul af procedurer for budgettering, opfølgning og regnskabsaflæggelse.

Disse systemer af styringsdokumenter benytter sig altså af et normerende og præskriptivt sprog, som indebærer en kolossal reduktion af kompleksitet. Op til, at de formelle rammer besluttes, kan diskussionen af dem indeholde mange forskellige hensyn og argumenter. Når vi tilrettelægger en ny standard eller arbejdsgang, kan vi drøfte, om den understøtter borgerens oplevede kvalitet, retssikkerheden, fagligheden, hensynet til god planlægning og ressourceudnyttelse, medarbejdernes arbejdsglæde og kompetenceopbygning etc. Rummet for diskussion er stort og mangfoldigt. Så snart standarden eller arbejdsgangsbeskrivelsen besluttes, får den karakter af norm. Det betyder, at den gælder kontrafaktisk – altså også selv om omstændighederne er vanskelige, eller at medarbejderne ikke følger normen i praksis. I det præskriptive sprog reduceres kompleksiteten til et spørgsmål om overholdelse eller ikke-overholdelse.

At være fortrolig med de præskriptive sprog er en nødvendig betingelse for at være en kompetent deltager som udøver af offentlig myndighed. At tale disse sprog på en uren eller ligefrem "sort" måde, vil på sigt være ekskluderende. Man kan måske synes, at de præskriptive sprog virker bureaukratiske og lukkede. Det er korrekt. Men i en ganske produktiv forstand: Det er i kraft af

denne lukkethed, at vi kan fastholde og insistere på uvildighed, ligebehandling etc.

Når normerne brydes, er det den fortrængte kompleksitet, som atter maser sig i forgrunden. Bruddet viser ofte hen til vanskelige forhold: Budgettet passer ikke med aktiviteterne. Medarbejderne finder ikke, at arbejdsgangsbeskrivelsen giver faglig mening – i henhold til deres syn på faglighed. It-systemerne er for langsomme. Etc.

Det afgørende ved dette punkt er, om der åbnes for en dialog, som rækker ud over de præskriptive sprogs præmisser. Når vi drøfter bruddet i det præskriptive sprog, kan vi udmærket kognitivt konstatere al den kompleksitet, der peges på. Men normativt kan vi blot fastholde, at der er tale om et brud. Man kan sige, at diskussionen præges af en kognitiv åbenhed, men en normativ lukkethed. I dette spændingsfelt udspiller der sig en anerkendelseskamp: Kan jeg få anerkendt en fordring på, at mine handlinger kan begrundes i lyset af en større kompleksitet, end blot om en norm er brudt eller ej? Jeg kan komme i tanker om tilfælde, hvor en sådan fordring blev afvist – begrundelsen blev ikke taget alvorligt, men afvist som irrelevant ("sang fra de varme lande"). Holdningen til normbrud kan være streng og fundamentalistisk. Lykkes det imidlertid at etablere et gensidigt anerkendende forhold som grundlag for at drøfte den større kompleksitet, muliggøres udøvelsen af *dømmekraft*. Dømmekraft opstår, når vi i en gensidig dialog kan veje modstridende hensyn og fordringer imod hinanden og nå en fælles vurdering. Dømmekraft kan lede til en vurdering af, at normbruddet ikke var af stor betydning, eller at der var vægtige grunde til det. Dømmekraft kan også føre til en kritik af normbruddet som en tilsidesættelse af væsentlige hensyn på grund af hensyn til mindre betydningsfulde forhold (hvis f.eks. borgerens retssikkerhed

tilsidesættes, fordi en medarbejder har ferie). Dømmekraft afvejer "æbler og pærer" på måder, som er svære at kodificere.

Grundlaget for dømmekraft er vel at mærke gensidighed i anerkendelsesforholdet: På den ene side anerkendes, at normbruddet skal forstås ud fra en mere kompleks baggrund. På den anden side forudsætter dialogen et ejerskab til normen. Hvis begrundelsen for normbruddet blot handler om, at normen aldrig har været taget rigtigt alvorligt eller forsøgt efterlevet, vil normbruddet ikke kunne føre til en rigere forståelse af normens indhold og vilkårene for realiseringen af dens intention. Snarere vil diskussionen blotlægge, at den aldrig har været alvorligt ment. Udøvelse af dømmekraft er altså ikke blot en form for eftergivenhed, men indeholder et meget forpligtende krav om alvor og ejerskab.

Pointen er, at vi med de præskriptive sprog ikke blot én gang for alle sætter en absolut grænse mellem korrekt og ukorrekt eller mellem ansvarlig og uansvarlig adfærd. Vi sætter ganske vist sådanne normer og grænser. Men i forbindelse med konkrete konflikter og brud kan de genfortolkes i lyset af en kompleksitet, som rækker ud over den rent formelle kontekst. Normen møder "virkeligheden", og der udøves dømmekraft. Dette kan imidlertid kun basere sig på en anerkendelse af parternes fordring på at få anerkendt en større kompleksitet som tema for samtalen.

11.2. Dømmekraft på det specialiserede område

Der er næppe et konkret område, hvor de ovennævnte anerkendelseskampe udspiller sig mere markant end på det såkaldte "specialiserede socialområde".

Som jeg har nævnt tidligere, er udgifterne til forebyggelse og foranstaltninger til børn og voksne med særlige behov vokset voldsomt i de senere år. I aftalerne mellem regeringen og KL om kommunernes økonomi forpligter kommunerne sig til at bringe denne udgiftsudvikling under kontrol. Samtidigt udøves der en kritik af kvaliteten i kommunernes forvaltning og tilbud på disse områder. Ankestyrelsen peger i sine praksisundersøgelser på store mangler i kommunernes sagsbehandling på børneområdet (DSA 2009). Enkeltsager viser det samme (senest: Brønderslev-sagen, Mern-sagen etc.). Også i det nye regeringsgrundlag fremhæves denne dobbelte udfordring: Regeringen ønsker at sikre børnenes retssikkerhed, og samtidig skal der styr på de stigende udgifter (Regeringen 2011b).

Den samme dobbelte udfordring gør sig også gældende i Furesø Kommune. Udgifterne er vokset, og samtidig arbejdes der hårdt på at udvikle systematikken og sikkerheden i sagsbehandlingen. Både med hensyn til at sikre budgetoverholdelsen og god forvaltning er der besluttet handleplaner, som bl.a. omfatter:

- afklaring af standarder
- udvikling af procedurer
- ibrugtagning af understøttende IT-værktøjer
- kompetenceudvikling
- tilsyn – både med budgetoverholdelse og forvaltningspraksis.

Politisk har området – med god grund – stor bevågenhed, og også de politiske udvalg følger op på fremdriften.

For at koordinere dette arbejde har man i Furesø fra sommeren 2011 nedsat en gruppe bestående af de to fagchefer (for hhv. børne- og familieområdet og ældre- og handicapområdet), velfærdsdirektøren og mig selv. Gruppen har reelt en dobbelt funktion. På den ene side skal vi sikre fremdriften i arbejdet med de besluttede handleplaner. På den anden side udgør vi også et forum, hvor kompleksitet og dilemmaer kan lægges frem. Eksemplerne kan være:

- At styringskravene ikke matches af tilstrækkelige redskaber til f.eks. at kunne danne overblik over antallet af sager og de hertil knyttede udgifter og dispositioner.
- At det er svært at italesætte de konkrete afvejninger, som sker gennem udøvelse af dømmekraft (f.eks. afvejning af normer, som under de konkrete omstændigheder ikke kan opfyldes på samme tid, men hvor normerne formelt har samme gyldighed og ikke legitimt kan gradbøjes).
- At styringen bæres af konfliktfyldte ledelsesprocesser, som konfronterer faglige og sociale normer og autonomi-forestillinger.

Vi arbejder således i spændingsfeltet mellem et normativt lukket sigte (en norm er en norm) og den kognitive åbenhed (der er mange vilkår, der spiller ind på norm-opfyldelsen). I dette spændingsfelt kan dømmekraft opstå. Her er brug for samtaler, hvor dilemmaerne kan lægges frem, og det ikke er tilladt at stikke af fra dem ind i abstrakte og fundamentalistiske positioner.

I en sådan diskussion kan der principielt altid opstå mistanker om skjulte dagsordener og strategiske hensigter: Er koordinationsgruppen blot en raffineret måde at udøve magt og disciplinering på? Før skulle man bare overholde sine rammer. Nu skal man tillige dele sine tanker og dilemmaer i et forum med indbygget magt-asymmetri. Oprigtighed, my foot! En anden mistanke kunne også

opstå: Giver forumet blot fagcheferne mulighed for at "fedte" direktionen ind i deres dilemmaer og dermed sende ansvaret videre? Nu har direktionen hørt om vores dispositioner. Så er der indløst en forsikring, hvis der skulle komme kritik. Man kan sagtens forestille sig, at det at *dele kompleksitet* blot er en overskrift for et underliggende dilemma-spil. Det beror på, at vi forholder os refleksivt til vores kommunikation ud fra en distinktion mellem det, der siges, og det, der ligger bagved. Styringskommunikation foregår altid i skyggen af en potentiel kritik for hykleri. Vi vil altid flå i masken for at se, hvad der er bagved (jf. analysen af overgangen fra dannelse til moralitet i kapitel 8). Denne mistænksomhed kan kun overskrides af gensidighed og ejerskab til konteksten, som opstår – *ikke* ved, at vi annullerer eller ignorerer de strategiske dagsordener, der kunne være til stede – men ved at erkende konteksten som netop vores handlerum, og ved, at vi med alvor tager opgaven på os. Det er os, der skal skabe sammenhæng og gennemslag i en styring, og det sker i en kontekst, hvor forskellige interesser og dagsordener kan være i spil, og hvor vi alle kan komme til at stå med en "abe". Dette er vores kontekst – og her har vi til opgave at have øje for sagen, for åbningerne og muligheden for fremdrift. Når vi indtræder i denne åbenhed, opstår grundlaget for dømmekraft.

I sig selv sikrer et forum ikke dømmekraft. Men det skaber anledninger til, at den kan opstå.

11.3. Rationalitet i præskriptive sprog

De præskriptive sprog er konstituerende for offentlig forvaltning. De sætter normer og definerer skel mellem korrekt og ikke-korrekt. De lægger op til registrering

af og reaktioner på afvigelser. På den måde er de med til at markere grænsen for, hvornår vi kan regnes for ansvarlige udøvere af offentlig forvaltning.

	Præskriptive sprog	**Kausale sprog**	**Narrative sprog**
Transformativ rationalitet	Udøve dømme-kraft.		
Reflekteret rationalitet	Skelne mellem normative kon-tekster.		
Simpel rationalitet	Matche handlin-ger og normer.		

Tabel 7: Rationalitet og præskriptive sprog

For den nye koordinationsgruppe for det specialiserede område giver de præskriptive sprog følgende mulighedsbetingelser for rationel dialog:

	Præskriptive sprog	**Kausale sprog**	**Narrative sprog**
Transformativ rationalitet	Gå ind i og dele de konkrete sagers kompleksitet, ressourcer og handleveje.		
Reflekteret rationalitet	Abstrakt modstille budgetter og krav til sagsbehandling.		
Simpel rationalitet	Holde budgetter og udøve korrekt sagsbehandling.		

Tabel 8: Rationalitet og præskriptive sprog, Furesø 2011

Fra niveau til niveau sker der en stigende anerkendelse af kompleksitet. På det simple niveau fastholder vi blot hinanden i krav om, at budgetterne SKAL holdes, OG at sagsbehandlingen SKAL være korrekt (ikke ulig KL's otte gyldne regler, nævnt i kapitel 5). Ansvaret for dette er hierarkisk fordelt. Og der kan kæmpes om, hvem der kan presse ansvaret videre. Næste skridt er mere åbenlyst at tematisere forholdet mellem de forskellige krav. Vi kan tale om forhol-

det mellem budgetoverholdelse og korrekt sagsbehandling som en balance eller et trade-off, som er svært at foretage på en legitim basis. Ikke desto mindre giver det nye muligheder til et spil om dilemmaer: Direktionen kan appellere til (og udtrykke tillid til), at fagcheferne tager dilemmaet på sig og finder innovative løsninger. Fagchefen kan påberåbe sig at være klemt og have krav på at involvere direktionen i ansvaret ("nu har I hørt det"). Midt i dette spændingsfelt kan opstå en overgang til transformativ rationalitet. Denne overgang indebærer, at de modstridende hensyn ikke længere kan behandles som blot abstrakte og idealiserede. Det er, når de konkrete sagers kompleksitet bliver tilladt, at de abstrakte modstillinger kan overskrides eller transformeres, og der kan opstå nye forestillinger om, hvad en løsning kan være. Det kan f.eks. være, når specialområdets klemme mellem budgetoverholdelse og retssikkerhed transformeres til en samtale om, hvordan almenområdets institutioner (dagtilbud, skoler, fritidstilbud) kan medvirke til at skabe en hverdag for konkrete børn i udsatte positioner. Kompleksiteten og arenaen af mulige aktører vokser, men det gør rummet af mulige handlingsstrategier også.

I den stigende anerkendelse af kompleksitet muliggøres også en højere rationalitet: Er vi kun simpelt rationelle, forholder vi os til overholdelsen af det givne hierarki af normer. Vores evne til at forstå sammenstød mellem normer eller mellem normer og praksis er yderst begrænset. Som reflekteret rationelle kan vi sætte navn på de modstridende hensyn og henføre dem til forskellige sammenhænge. Vi kan f.eks. drøfte, om hensynet til retssikkerhed vejer tungere end hensynet til den interne arbejdstilrettelæggelse. Transformativ rationalitet kan potentielt opstå i udøvelsen af dømmekraft – det, at vi i sammenstødet mellem stridende hensyn vil kunne foretage sammenhængende og etisk helstøbte vurderinger samt skabe perspektiv for arbejdet.

Kapitel 12: Styringens kausale sprog

12.1.Samvarians eller transformation

En strategi for at udvide styringens sprog går i retning af at blive mere præcis og eksplicit i beskrivelsen af de kausale relationer, der går mellem vores ressourcer, vores brug af disse ressourcer i bestemte indsatser, og så de resultater, vi opnår. Sådanne kausale hypoteser kaldes *forandringsteorier*, og denne tilgang lanceres i dag flittigt af bl.a. konsulentfirmaet Rambøll Management (2010) og Finansministeriet (2010). I Furesø har jobcentret taget tilgangen i anvendelse, og her bruges teorier til at skabe en fælles forståelse af, hvordan vores indsatser virker, så vi netop kan målrette og forbedre dem.

I forhold til de præskriptive sprog indgår en anden kompleksitet i disse beskrivelser. Vi måler ikke bare specifikke situationer op imod en norm. Vi forsøger at danne os en nuanceret indsigt i, hvordan vores handlinger i disse situationer skaber forskellige effekter, afhængig af en række konkrete omstændigheder. Og hvad mere er: Vi tester disse beskrivelser gennem evalueringer. Denne tilgang er i særdeleshed understøttende for diskussionen af effektiviteten af vores indsats.

En grundlæggende pointe er vel at mærke, at styringssprog ikke kun kan være kausale, men tillige må være normative. Vi forklarer ikke kun handlinger. Vi begrunder dem. Vi henviser ikke kun til årsager, men til argumenter. Når vi anvender kausale sprog, er det altså for at undersøge handlingers egnethed til at opnå mål, som vi finder det værd at stræbe efter.

Det grundlæggende i arbejdet med forandringsteorier er, at vi afdækker, hvordan kausale mekanismer virker i bestemte kontekster. Dette bygger på en såkaldt realistisk forståelse af kausalitet. For at forstå de kausale sprogs logik vil jeg derfor først undersøge, hvad der ligger i et realistisk kausalitetsbegreb, og hvordan vi ud fra et sådant begreb sammenkæder handlinger og effekter som årsager og virkninger. Det sker med afsæt i Pawson & Tilley (1997). Dernæst vil jeg beskrive et eksempel på vores brug af forandringsteorier i Jobcenter Furesø.

Pawson & Tilley (1997) udarbejder et grundlag for, at vi kan evaluere, om vores indsatser også var vellykkede. Opnåede vi de ønskede virkninger? Og mere vanskeligt: Var det netop vores indsats, som var årsagen til det? Eller var resultatet formet af alle mulige andre årsager, som vi ikke har nogen større andel i?

Dette leder til det grundlæggende spørgsmål om, hvad det overhovedet vil sige, at en indsats er årsag til en bestemt virkning. Ifølge Pawson & Tilley (1997) er der to stridende traditioner i denne diskussion:

I den empiristiske tradition (Hume og Mill) består kausalitet ene og alene i, at vi observerer, at begivenhed Y følger begivenhed X. At gøre sig tanker om én eller anden kausal kraft, hvor X bearbejder og former Y, ville være ren spekulation. Hvad vi kan se og konstatere, er kun regulariteten: Y følger X. Hovedopgaven bliver nu at kunne skelne mellem egentlige regulariteter og så mere tilfældige sammenfald. Den løsning, som her har dannet skole inden for forskning og evaluering, er at tilrettelægge et eksperimentelt design:

1. Vi danner ved tilfældig udvælgelse en eksperimentel gruppe og en kontrolgruppe.
2. Vi måler tilstanden i begge grupper med hensyn til de relevante parametre.
3. Den eksperimentelle gruppe får den pågældende indsats. Kontrolgruppen får den ikke.
4. Vi måler igen tilstanden i begge grupper og sammenligner resultaterne.

Fokus er altså på at kunne isolere virkningen af den indsats, som vi skal evaluere. Derfor handler det i høj grad om at kunne udelukke betydningen af andre forskelle mellem de to grupper. Hvis f.eks. forsøgspersoner har meldt sig frivilligt til forsøgsgruppen, kunne man frygte, at disse ville være mere motiverede for at gennemgå en forandring end medlemmerne af kontrolgruppen. Dette ville vi kunne forsøge at udligne ved, at alle deltagere melder sig frivilligt og herefter tilfældigt fordeles i de to grupper. Selv har jeg deltaget i en evaluering, som skulle sammenligne virkningen af to behandlende og støttende indsatser i familier, hhv. familiebehandling og praktisk bistand i hjemmet. I den ene medvirker familien i et terapeutisk forløb for at udvikle mere hensigtsmæssige mønstre i deres indbyrdes samspil. I alternativet får de hjælp i en række daglige situationer, f.eks. i forbindelse med at stå op, smøre madpakker og sende børnene i skole. Alle familier meldte sig frivilligt til at deltage i denne undersøgelse, og herefter afgjordes det ved terningekast, om den enkelte familie skulle have den ene eller den anden behandling. Familierne blev interviewet før, under og efter det eksperimentelle forløb. Øvelsen var at udelukke betydningen af alle andre forskelle, end at nogen fik den ene behandling, og andre fik den anden behandling. Man kan sige, at vi her fører en kamp for at neutralisere konteksten.

Den anden tradition, som Pawson & Tilley (1997) kalder for realistisk, vil ikke reducere kausale forhold til alene at bestå i en observérbar regularitet mellem to sæt af variable. Når vi siger, at krudt eksploderer, at en familie får det bedre, eller at økonomien går ind i en recession, så beskriver vi virkelige processer eller transformationer. Der sker noget med krudtet, familiens adfærdsmønstre ændrer sig etc. Kausale relationer er altså reelt virkende – og ikke blot et mønster i observerede data. Når vi ønsker at kortlægge de reelle kausale processer, kan vi ikke nøjes med at se på de ydre påvirkninger af en forsøgsgruppe (indsatsen). Vi må også afdække gruppens egen parathed til at reagere på disse påvirkninger. Ild vil antænde krudt, men ikke, hvis krudtet er vådt. Familiebehandling vil kunne skabe refleksion og forandring i en familie, men ikke, hvis familiens ressourcer er så ringe og dens situation så presset, at der ikke er overskud til at reflektere. Det er disse kontekstuelle variable, som den eksperimentelle metode vil forsøge at udligne. Vi ville måske kortlægge familiernes ressourcer til at begynde med og lægge vægt på, at der er en ligelig fordeling af "ressourcesvage" og "ressourcestærke" familier i begge grupper. Men for Pawson & Tilley (1997) handler det ikke bare om at udligne betydningen af konteksten, men derimod om at forstå, hvordan den virker ind på processen. Det interessante er, hvorfor indsatsen virker under nogle forhold og ikke under andre. Og dette allermest interessante gøres til en "black box" i traditionelle eksperimentelle studier. Gang på gang opleves "inkonsistente" resultater i eksperimenterne, men dette sætter blot gang i nye forsøg på at "rense" konteksten for forstyrrende variables indflydelse. Også hos Pawson & Tilley (1997) anbefales en aktiv eksperimentel kontrol med konteksten, men her handler det om aktivt at manipulere med konteksten for at afdække dens betydning for den måde, indsatserne virker på.

Når jeg inddrager Pawson & Tilley (1997) her, er det, fordi de præsenterer en mere nuanceret tilgang til at beskrive sammenhængene mellem indsatser og resultater i styringen. I det følgende vil jeg gennemgå de principielle elementer i en sådan beskrivelse. I det senere afsnit vil tankegangen blive eksemplificeret med den aktuelle brug af forandringsteorier.

12.2.Regularitet = mekanisme + kontekst

I den realistiske tradition ses kausalitet som det, at en mekanisme virker i en bestemt kontekst. Dette involverer følgende elementer (Pawson & Tilley: 64-82):

Kontekstualitet (Embeddedness)

Enhver indsats sker i en kontekst af sociale normer og institutioner. På et niveau ydes der en specifik indsats i forhold til en familie. Både familiens medlemmer og terapeuten gør sig overvejelser og træffer beslutninger undervejs i forløbet. På et andet niveau har familien en historie, den lever i et bestemt område, har adgang til bestemte ressourcer og har gennemlevet erfaringer, som har været med til at danne familiens normer. Ligeledes indgår terapeuten i en offentlig institution (f.eks. et kommunalt familiecenter) og en professionel kultur, som giver adgang til bestemte ressourcer og tilgange, og som begrunder normerne for den faglige metode, der anvendes. Pawson & Tilley (1997) taler om, at den sociale virkelighed i denne forstand er niveaudelt (stratificeret).

Mekanismer

Helt centralt er begrebet om den forklarende mekanisme, det vil sige det virksomme middel, som bevirker en forandring. Mekanismer er en dobbelthed af to aspekter: Dels består den i, at aktører gør sig bestemte overvejelser og foretager

valg, som afstedkommer resultatet (agency). Dels er dette muliggjort ved, at de får adgang til bestemte ressourcer og kapaciteter (structure). En social indsats virker gennem en proces, der "sammenvæver" strukturelle ressourcer og subjektive ræsonnementer. I arbejdet med socialt udsatte familier kunne en mekanisme bestå i myndiggørelsen af familierne (empowerment). Et eksempel kunne være: Ved at vi fra kommunen hjælper en mor med at stå op om morgenen og smøre madpakker til børnene, sker der det, at moren pludselig ikke længere oplever at være "en dårlig mor" i skolens øjne. Børnene kommer i skole til tiden og har madpakke med. Dette bevirker, at moren kan indgå i en mere ligeværdig og mindre skyldbetonet dialog med skolens lærere og leder. Faktisk oplever hun, at hun for første gang kan stille krav på sine børns vegne, og børnenes relation til skolen forbedres i lyset af morens bedre relation etc. Det er tydeligt, at en sådan mekanisme ikke blot kan behandles som en "variabel", der kan korreleres med andre variable. Snarere er den en faktisk virkende proces, hvorigennem vi kan sige, at den kommunale indsats skaber sine resultater.

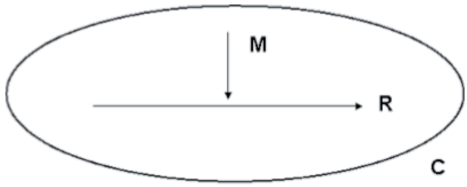
Kontekst

Om en mekanisme virker efter hensigten eller ikke, er ikke givet én gang for alle. Det er situationsafhængigt – altså betinget af en kontekst. Gnisten antænder ikke krudtet, hvis krudtet er vådt. I én familie oplever man et overskud til at tage mere ansvar ved at blive hjulpet med det daglige morgenritual. I en anden familie sætter den samme indsats gang i en massiv klientgørelse. Den ene dag smører vi børnenes madpakker. Den næste dag bliver vi spurgt, om vi ikke også kan følge dem til fritidsaktiviteter. Hvorfor opstår disse forskelle? Det er netop, hvad den realistiske evaluering søger at afdække. Hvordan virker en mekanisme i en bestemt kontekst? Det kan afhænge af familiens ressourcer og erfaringer, hvordan den vil tolke den kommunale indsats. I det førnævnte eksperimentelle studie ville vi blot måle virkningen af praktisk bistand i hjemmet

sammenlignet med virkningen af familieterapi, og vi ville i sammensætningen af forsøgsgrupperne søge at neutralisere betydningen af de kontekstuelle variable. Men her mister vi chancen for indsigt i det, der betyder noget for, hvordan vores indsats virker. I den realistiske evaluering får vi mulighed for at afdække både mekanismer og kontekster.

Regularitet

Resultatet af analysen af en mekanisme og en kontekst er, at vi har afdækket en regularitet. En regularitet består i den måde, hvorpå en mekanisme virker i en bestemt kontekst. Eller helt skematisk formuleret: Regularitet = mekanisme + kontekst. Vi forklarer ved at udpege en underliggende mekanisme (M), som skaber en regularitet (R). Det gør den ved at afdække et samspil mellem aktørernes subjektive overvejelser og motiver (agency) og deres adgang til bestemte ressourcer (structure). Mekanismen er imidlertid kun virksom under en bestemt række kontekstuelle betingelser (C). Dette er grundlæggende strukturen i det, vi afdækker gennem realistiske evalueringer.



Figur 4: Regularitet (R) – påvirket af mekanisme (M) og kontekst (C), kilde: Pawson & Tilley (1997: 72).

Forandring

Det interessante for os er imidlertid ikke blot at kortlægge en bestemt gældende mekanisme. Vi ønsker desuden at forandre mekanismer. Vi kan godt forstå, hvordan en familie har udviklet afmagt over for sine egne problemer, men vi ønsker at kvalificere den til i stigende grad at kunne tage styringen over sin egen situation. Med andre ord ønsker vi at transformere de mekanismer, der er forbundet med afmagt, til mekanismer, som muliggør større myndighed og autonomi. Ifølge Pawson & Tilley (1997) kan en bestemt regularitet lukke sig om sig selv og blive næsten selvopretholdende. Vi kan f.eks. iagttage, at familien gentager bestemte mønstre, som reproducerer den som afmægtig. Ikke desto mindre holder de fast i, at mekanismer skabes og opretholdes af mennesker, og som mennesker kan vi søge større indsigt i mekanismerne i vores tilværelse, og vi kan forandre dem. Forandring består her i, at vi introducerer en konkurrerende mekanisme (M2) til den, vi ønsker erstattet (M1) for at skabe en ny regularitet (R2).

Figur 5: Forandring (kilde: Pawson & Tilley 1997: 74)

Som diagrammet antyder, vil de to mekanismer (M1 og M2) kunne eksistere side om side. Om det lykkes at danne en ny regularitet, afhænger af "styrkeforholdet" mellem mekanismerne, og dette afhænger i høj grad af konteksten.

Hovedpointen hos Pawson & Tilley (1997) er altså, at vi som afsæt for en evaluering skal opstille en teori om den forandring, som ønskes evalueret. Vi skal kortlægge, hvilke mekanismer og kontekstuelle variable, der medgår i forandringen. I evalueringen skal vi afprøve vores teori.

Realistisk evaluering – oversigt over pointer

En realistisk evaluering afdækker en kausal sammenhæng mellem en indsats og en effekt ved:

A. At beskrive indsatsen som en mekanisme, der virker i en bestemt kontekst.
B. At forstå denne mekanisme som båret af dels aktørernes egne overvejelser og valg (agency), dels af deres adgang til bestemte ressourcer (structure).
C. At forstå konteksten som de betingelser, der er afgørende for, hvordan mekanismen virker og skaber effekter.
D. At se mekanismen virke i en kontekst som udtryk for en regularitet.
E. At fokusere på, hvordan introduktionen af nye indsatser (mekanismer) kan ændre en regularitet.

Diskussion

Realistisk evaluering frembyder et beskrivelsessprog, som på en meget nuanceret måde søger at afdække sammenhængene mellem vores indsatser og de opnåede resultater. Vi ser ikke kun på selve indsatsen, men også på målgruppens måde at møde indsatsen på og dens parathed til at lade sig påvirke. Vi korrelerer ikke blot indsatser og resultater, men beskriver den proces, hvorigen-

nem indsatserne får virkninger. Dette er i høj grad et bidrag til at udvikle styringens sprog, så vi kan beskrive den kompleksitet, der præger vores arbejdsfelt.

Samtidig finder jeg, at Pawson & Tilley (1997) med deres realistiske program får tingsliggjort den sociale virkelighed. De hævder, at den sociale virkelighed er stratificeret og består af distinkte niveauer, hvor aktøren og dennes handlinger er ét niveau, og den institutionelle kontekst er et andet niveau. Aktøren er i sine overvejelser og handlinger påvirket af den institutionelle kontekst. Forfatternes eksempel er: Det at skrive en check under accepteres rutinemæssigt som en betaling. Men det gør det kun, fordi handlingen er indlejret i en større kontekst, nemlig et banksystem, som sikrer gyldigheden af og tiltroen til checks. Den "kausale kraft" ligger altså ikke i den specifikke handling eller hos de specifikke individer, men i det underliggende lag af relationer og strukturer. Dette gør institutioner og kontekster til en selvstændig realitet, som står over eller virker bag om ryggen på individerne. Individerne bliver del af et objektivt virkende system (som de imidlertid også kan distancere sig fra i forhold til, når de foretager evalueringer). Dette fører til en spaltning af den sociale verden mellem, på det ene niveau, konkrete interaktioner og, på det andet niveau, et system af objektive mekanismer. Denne selvstændiggørelse af sociale systemer er imidlertid problematisk. Checks og banksystemer findes kun, fordi vi i myriader af daglige interaktioner bekræfter og reproducerer det. De har en objektivitet og permanens, men kun igennem at blive bekræftet gennem interaktioner. Her står vi ikke i et udvendigt, men snarere et ekspressivt forhold til konteksten. Det er vores deltagelse i bestemte institutioner, der gør os til dem, vi er. Pawson & Tilley (1997) har ikke høje tanker om sådanne konstruktivistiske synspunkter, som de anser for subjektivistiske (se f.eks. s. 17-23). Mit ærinde er imidlertid hverken at absolutere det objektive system eller de autonome subjekter. Snarere forsøger jeg at trænge hinsides denne diko-

tomi, som er kilde til så meget fremmedgørelse (Majgaard 2011a). Fokus er derfor på interaktion (jf. "intet over, intet under interaktion", Stacey 2003).

Trods denne uenighed om de ontologiske forudsætninger finder jeg, at Pawson & Tilleys bidrag kan bruges til at udvikle det sprog, hvori vi formulerer os om kausale sammenhænge mellem handlinger og effekter. Vi kan udmærket beskrive, hvordan mekanismer virker i bestemte kontekster, og vi kan udmærket forstå forandringer som transformationer, det vil sige processer, hvor vi udvikler og ændrer de mønstre (regulariteter), som vi skaber og vedligeholder gennem vores handlinger.

12.3. Forandringsteori i styringspraksis

Når tankegangen bag realistisk evaluering skal omsættes til styringens praksis, sker det primært ad to veje: Dels tilrettelægges enkeltstående evalueringsprojekter med afsæt i teorien. I Danmark kaldes dette virkningsevaluering (Dahler-Larsen 2003). Dels bruges forandringsteorier til at tilrettelægge strukturen i den løbende styring af organisationer, det vil sige til at afklare effektmål, koble indsatser og effekter samt udpege indikatorer, som løbende kan følge effektiviteten i indsatserne. Dette kaldes for resultatbaseret styring (Finansministeriet 2010, Rambøll 2010). De to anvendelser kan med fordel spille sammen. Således vil vi, via enkeltstående evalueringer, kunne afteste og udvikle de antagelser om sammenhænge mellem indsatser og effekter, som ligger til grund for det resultatbaserede styringssystem.

I denne analyse er vi mest optagede af, hvordan de kausale sprog kan berige den løbende styringsdialog. Derfor rettes blikket nu mod brugen af forandringsteorier i resultatbaseret styring.

Finansministeriet (2010) anbefaler to forskellige beskrivelsesmodeller: Opgavehierarkiet og forandringsteorien. I den første model ordner vi institutionens ressourcer, aktiviteter, produkter og effekter i et hierarki, hvor de forholder sig til hinanden som henholdsvis midler og mål. Altså: Ved at bruge sin bevilling anskaffer institutionen sig forskellige ressourcer (medarbejdere, udstyr, infrastruktur etc.). Ved hjælp af disse ressourcer iværksætter og driver den bestemte aktiviteter, som frembringer bestemte produkter. Og disse produkter afstedkommer igen en række ønskede effekter, som kan betragtes som de målbare bidrag til, at institutionen opfylder sit formål. Disse mål- og middelrelationer indebærer en antaget kausalitet, men på et overordnet og temmelig abstrakt niveau. Opgavehierarkiet afbilder ikke konkrete begivenheder i konkrete kontekster, men mere den abstrakte antagelse, som begrunder institutionens eksistensberettigelse. Finansministeriet demonstrerer, hvordan en institution kan klassificere alle sine ressourcer, aktiviteter, produkter og effekter i én samlet oversigt, som kan danne rammen for institutionens resultatkontrakt.

Modsat stiller en forandringsteori skarpt på specifikke hændelser i konkrete kontekster. Den afdækker et forgrenet net af kausale relationer mellem disse hændelser med henblik på at godtgøre, hvordan institutionens aktiviteter frembringer bestemte effekter. Måske kan man sige, at opgavehierarkiet forklarer, hvorfor institutionen overhovedet får bevillinger til bestemte aktiviteter, og forandringsteorien viser, hvordan aktiviteterne antages at føre til målene.

På tilsvarende vis skelner Rambøll (2010) mellem strategier og forandringsteorier. Strategien sætter her det overordnede mål for landets jobcentre: At øge udbuddet af arbejdskraft – alle skal i job, de unge i uddannelse. Forandringsteorierne er derimod de enkelte jobcentres redskab til at vise, hvor-

dan de vil nå målene, når der tages højde for de lokale sociale, økonomiske og politiske sammenhænge.

Begge vejledninger flugter altså fint med afsættet hos Pawson & Tilley (1997). Forandringsteorier har at gøre med mekanismer i konkrete kontekster. Vi må skelne mellem overordnede instrumentelle abstraktioner i strategier og resultatkontrakter og så de nære studier af, hvordan indsatsen virker.

Hvordan udformer vi en forandringsteori? Her er Rambøll (2010) mest præcis. Som udgangspunkt må vi beskrive tre klasser af elementer:

1. *Målgrupper*, altså dem, indsatsen retter sig imod. I det konkrete tilfælde handler det om ledige i bestemte aldersgrupper, med bestemte færdigheder og bestemte begrænsninger og handikap. I målgruppebeskrivelsen kan vi i høj grad afspejle de kontekstuelle variable, som har betydning for, om målgruppen kan påvirkes af indsatsen i overensstemmelse med formålet.
2. *Aktiviteter/indsatser*, som omfatter mere eller mindre kodificerede og organiserede former for støtte, ydelser og muligheder, som tilbydes de ledige. Disse kan være individuelt eller gruppevist orienterede. De kan være løsrevne eller danne sammenhængende forløb.
3. *Resultater*, som er de specifikke, varige ændringer, som indsatsen medfører. Resultaterne kan have form af f.eks. udviklet motivation, opnåede færdigheder, opnået viden eller en egentlig ændret status (at den ledige f.eks. er startet på en uddannelse).

Forandringsteorien skal sammenkæde målgrupper, aktiviteter og resultater som årsager og virkninger. Den kan have formen: "(1) Hvis der udvælges personer i en målgruppe, og (2) hvis der tilbydes de rette serviceydelser (aktivite-

ter/indsatser), så (3) vil personerne i målgruppen opnå de tilsigtede kortsigtede, mellemlangsigtede og langsigtede resultater" (Rambøll 2010: 2).

Konkret anbefaler vejledningen, at vi afklarer disse elementer efter rækkefølgen: 1-3-2. Det vil sige, at vi starter med målgruppen og derpå tager fat på resultaterne, hvorefter vi endelig beskriver aktiviteterne og deres sammenhæng med resultaterne.

Dette kan gøres gennem et forløb bestående af fire heldags-seminarer. Deltagerne skal være ledere og medarbejdere, som helst er entusiastiske i deres indstilling til resultatbaseret styring – eller i det mindste "klar til resultatbaseret ansvarlighed" (Rambøll 2010: 5). Arbejdsgangen er herefter som følger:

På Dag 1 identificeres de overordnede mål (beskæftigelsesplanen) samt målgrupperne opdelt i matchgrupper (efter om de er job- og indsatsklare). Målgrupperne underopdeles i så homogene grupper som muligt.

Dag 2 bruges til at udpege de kort- og mellemlangsigtede resultater, der skal opnås for hver af de ledige i hver af de homogene målgrupper.

Derefter går man, på Dag 3, i gang med at kodificere de indsatser, som skal føre frem til resultaterne. For disse indsatser opstilles indikatorer, som udtrykker deres kvalitet.

Endelig bruges Dag 4 til at drøfte det dokumentationssystem, som skal bruges til at følge op på indsatserne.

Over disse fire dage tegnes en temmelig konkret og sammenhængende kæde af indsatser og resultater i forhold til de udvalgte målgrupper. Det er tydeligt, at dette forløb ikke er lige så nysgerrigt udforskende som en egentlig virkningsevaluering. I en evaluering ville vi forsøge at afdække de konkrete mekanismer og deres afhængighed af konteksten ved at manipulere med konteksten og studere mekanismerne under sådanne eksperimentelle forhold. I den resultatbaserede styring er fokus mere på at klassificere og kodificere indsatserne (mekanismerne) i deres relation til bestemte resultatmål og målgrupper. Analysen af konteksten begrænser sig til karakteriseringen af målgruppen (alder, færdigheder, handikap etc.). Den konkrete udforskning viger pladsen til fordel for en mere abstrakt systematik. Dette er forståeligt i lyset af, at vi, i dette tilfælde, søger at opbygge et mere varigt styrings- og dokumentationssystem, som skal følge indsatserne med hensyn til bestemte resultat-indikatorer. Hvis den realistiske tankegang skal fastholdes, bliver det imidlertid afgørende, at styringssystemets kausale hypoteser konkretiseres, afprøves og videreudvikles i mere dybdegående studier.

12.4. Forandringsteorier i Ungeenheden

Rambølls vejledning er ankommet til Furesø. I jobcentret ser ledelsen forandringsteorierne som en god mulighed for at skabe en mere præcis og nuanceret indsigt i, hvordan de forskellige aktiviteter spiller sammen og bidrager til opfyldelsen af de beskæftigelsespolitiske mål. Som organisation er jobcentret ungt. I 2009 overgik jobcentrets opgaver fuldt og helt til kommunen. I den sammenhæng vil arbejdet med forandringsteorier bidrage til at skabe en mere fælles forståelse af indsatserne.

Betingelserne for at udforme forandringsteorier er gunstige på beskæftigelsesområdet. Mere end andre kommunale arbejdsområder er beskæftigelsesindsatsen knyttet op på nationale resultatmål (de såkaldte minister-mål) såvel som lokalpolitiske mål. Den lokale beskæftigelsesplan udformes i dialog med Beskæftigelsesregionen, og her specificeres forventningen til målopfyldelsen for de enkelte år. I dette meget stringente styringssystem synes forandringsteorier og de hertil knyttede indikator-modeller at være en logisk udbygning. Det er også Beskæftigelsesregionen, som har gjort opmærksom på forandringsteori som metode (Arbejdsmarkedsstyrelsen 2011, Arbejdsmarkedsstyrelsen & Mploy 2011).

Den afdeling, som i første omgang tager opgaven, er jobcentrets nye ungeenhed, som blev dannet i maj 2011. Ideen er at samle indsatserne for 15-25-årige med hensyn til deres uddannelse og beskæftigelse. Før har indsatserne været varetaget af forskellige medarbejdergrupper: Nogle har haft fokus på de unges gennemførelse af skolegang og ungdomsuddannelse. Andre har ved det 18. år skullet forholde sig til de unge, som har været droppet ud af uddannelse og er uden arbejde. Atter andre har taget sig af de sociale hjælpeindsatser, som knytter sig til eventuelle særlige behov – handikap, problemer i familielivet. Hver gruppe af medarbejdere har administreret forskellige regelsæt med hver deres fokus og reguleringstradition. Og følgelig har normer og logik været forskellige. Lidt groft kan man sige, at skolen og uddannelsesvejledningen har haft fokus på den enkelte elevs udvikling, læring og dannelse – herunder dennes interesser og mål med at uddanne sig. Jobcentret har haft et præcist fokus på, at ledige unge hurtigst muligt kommer i uddannelse eller i arbejde. Og det sociale arbejde har skullet kompensere for svære livsvilkår.

Med oprettelsen af Ungeenheden har vi skullet skabe en større helhed og sammenhæng i arbejdet med unge, som er på vej ud af uddannelse. Fokus er konkret på ca. 170 unge, og medarbejderne er inddelt i tre teams, som deler indsatsen mellem otte forskellige målgrupper. Medarbejderne kommer selv fra de forskellige grene af de hidtidige indsatser, og de skal stadig koordinere arbejdet med skoler, uddannelsesvejledningen, handikap-området etc. I den interne jargon kan vi godt give humoristiske beskrivelser af de værdi-sammenstød, der af og til viser sig i samspillet mellem de faglige kulturer. Folk fra uddannelsesområdet regnes for lidt "blødsødne og eftergivende", mens jobcentrets folk tit agerer "hardlinere og konsekvente". I hvert fald betyder værdi-skalaen mellem disse to stereotyper noget, når vi taler om indsatsen over for unge, der dropper ud af uddannelse.

Sådan er det også, da jeg i forbindelse med denne undersøgelse får mulighed for at interviewe ét af teams'ene om dets arbejde med forandringsteorier (interview 14. oktober 2011[i]). Fokus i det eksempel, teamet havde valgt at gennemgå, var brugen af forskellige former for pres i motivationen af unge til at tage en uddannelse.

Afsættet er (jf. metoden) beskrivelsen af målgruppen. I henhold til loven er de unge overordnet opdelt i tre matchgrupper:

1. unge, som er klar til job og uddannelse
2. unge, som endnu ikke er klar til job og uddannelse, men klar til indsatser
3. midlertidigt passive unge.

Når unge henvender sig, "matches" de i en visitationssamtale. Forandringsteorierne lægger imidlertid op til, at vi foretager en mere nuanceret beskrivelse

af målgrupperne. Med Pawson & Tilleys ord handler det om at beskrive konteksten, hvorunder bestemte mekanismer (indsatser) virker. I eksemplet har teamet sat fokus på Matchgruppe 1. Her er altså tale om unge, som er parate til uddannelse og job, men som af én eller anden grund er faldet fra. På baggrund af sine erfaringer har teamet underopdelt gruppen i:

- bogligt svage, hvor hovedproblemet er efterslæb i faglige kompetencer
- zappere, som flakker mellem forskellige uddannelsestilbud
- unge uden uddannelsesperspektiv, hvor især motivationen mangler.

I eksemplet er fokus på den sidste gruppe. Teamet beskriver unge, som fuldt ud er kompetente til at tage en uddannelse, men som har mistet motivationen og ikke kan se en mening med at uddanne sig.

Næste skridt i metoden er, som nævnt, at opstille resultatmål for den udpegede målgruppe. På kort sigt er målet, at de unge skal indse, at der overhovedet er en mening med at uddanne sig. På mellemlangt sigt er målet, at de unge selv gør noget aktivt – f.eks. søger oplysninger om uddannelser, besøger uddannelsessteder etc. Det langsigtede mål er, at de unge gennemfører en uddannelse.

Så vidt målgruppe og mål. Nu er der grundlag for at kortlægge de indsatser (mekanismer), som fører til målet. Med hensyn til den specifikke målgruppe har teamet sat fokus på *uddannelsespåbud* og andre former for pres. Et uddannelsespåbud er en formel besked til de unge om, at de har pligt til at deltage i en uddannelse, og at manglende deltagelse kan betyde tab af ydelser. Andre typer af pres kan ligge i de tilbud, man henviser til. At "komme i Netto på SU for hjemmeboende" nævnes som noget, der kan være motiverende for en

ung, der forsømmer et forløb, som ellers er tilrettelagt med stort fokus på hans interesser og uddannelsesønsker. Forandringsteorien handler om, hvornår sådanne former for pres virker motiverende. Under en række betingelser vil dette pres kunne give den unge det rette skub til at komme i gang. Teamet nævner f.eks., at dette er tilfældet, hvis den unge fravalgte uddannelse for at tjene penge, men mistede jobbet. Eller hvis den unge er umoden (har overdreven support fra forældrene). I modsat retning trækker andre forhold: Hvis den unge er forsørger eller har specialpædagogiske behov (slås med ordblindhed), vil et påbud ikke virke konstruktivt. Indsatsen skal altså specificeres i en balance mellem at presse og at støtte, og denne balance kan variere afhængigt af konteksten.

Hvis den unge var i Matchgruppe 2, ville betingelserne være helt anderledes. Teamet nævner en ung mand med en voldsom social angst. Her ville pres ikke virke.

Forandringsteorien bruges således til at nuancere vores overvejelser om, hvornår hvilke tilgange virker eller ikke virker. Teamet nævner, at forandringsteorier er befordrende for en fælles og dybere forståelse af målgrupperne og deres parathed for forskellige indsatser. Det diskuteres også, om man kan inddrage forandringsteorierne i samtalerne med de unge. Altså forklare, hvordan vi fortolker deres situation og behovet for indsatser.

Samtidig med, at arbejdet med forandringsteorierne opleves meget meningsfuldt, så støder det dog på visse grænser i "systemet". Efter at have arbejdet med at nuancere beskrivelserne af målgrupper og med at foretage en realistisk inddeling af de unge i målgrupperne, fandt teamet ud af, at der tilsyneladende fandtes normer for, hvor mange der må være i de enkelte grupper. Teamets

egen klassificering af de unge placerede næsten 1/3 af dem i matchgruppe 3. Dette kunne imidlertid give problemer i forhold til Beskæftigelsesregionen, hvor et fingerpeg er, at omkring 8-10 % kan befinde sig i denne gruppe.

Et andet krydspres opstår, når teamets medarbejdere forsøger at holde unge med betydelige problemer i den indsatsklare gruppe (Matchgruppe 2), hvilket jo tjener til at begrænse antallet af unge i Matchgruppe 3. I Matchgruppe 2 er der imidlertid en række rettidighedskrav, som er svære at opfylde, hvis den unge har problemer. At holde dem i den indsatsklare gruppe kræver lidt fleksibilitet (dømmekraft) i forhold til de formelle proceskrav, men dette kan udløse kritik, så sagsbehandlingsprocesserne hvert år revideres.

Et tredje krydspres er, at ønsket om at få de unge i ordentlige uddannelser kan kollidere med målet om korte forløb. At hjælpe en ung igennem en uddannelse kan indebære længere perioder, hvor den unge er på offentlig forsørgelse. Jobcentret måles imidlertid på, om det kan nedbringe netop antallet af længerevarende forløb. I jobcentrets ledelse er det blevet drøftet, om effektmål og forandringsteorier vil kunne bruges til at præsentere politikerne for disse dilemmaer.

De tre krydspres opstår alle, fordi forandringsteoriernes undersøgende tilgang leder til konklusioner, som støder sammen med den formelle, normative kontekst. Det er en kausal-empirisk sprogbrug, der kolliderer med en normativt-lukket sprogbrug. Kortlæg målgrupperne empirisk, og gør det så nuanceret som muligt, siger vejledningen i forandringsteorier. Matchgruppe 3 må ikke overstige 10 %, siger de beskæftigelsespolitiske normer. Vi tilpasser vores indsatser til de unge, er resultatet af en forandringsteori. Men alle skal opfylde samme

rettidighedskrav, siger reglerne. Ikke desto mindre finder teamet, at det er gavnligt, at det undersøgende arbejde bringer disse dilemmaer frem.

12.5. Aggregering af viden fra forandringsteorierne

Arbejdet med forandringsteorier lægger op til, at vi forholder os meget konkret og nuanceret til de enkelte målgrupper og kontekster, i forhold til hvilke af vores indsatser, der får effekt. Dermed bliver de i høj grad kontekst-specifikke. Spørgsmålet bliver her, hvordan vi kan opsamle erfaringer og viden på tværs af kontekster. Hvis enhver form for erfaring er bundet til arbejdet med en specifik målgruppe, er det vanskeligt at se, hvordan disse erfaringer kan kvalificere den generelle udvikling af politikker og indsatser.

I første omgang må vi gøre os klart, hvad der ligger i at opsamle og generalisere viden. I den traditionelle eksperimentelle tilgang indebærer generalisering to elementer: For det første skal vi forsøge at isolere virkningen af den specifikke indsats, vi studerer, ved at neutralisere virkningen af andre kontekstuelle variable gennem eksperimentelt design og kontrol. For det andet skal vi udforme designet, så forsøget kan gentages under andre forhold. Vi søger altså at identificere et mønster, som er typisk og generelt på tværs af kontekster. Heroverfor må vi i en realistisk evaluering være drevet af en anden idé om generalisering. Målet er ikke at neutralisere betydningen af konteksten, men tværtimod at uddybe vores forståelse af, hvordan mekanismer og indsatser skaber bestemte effekter i bestemte kontekster. Målet er heller ikke at nå frem til det typiske, men at blive bedre til at opstille teorier om, hvordan mekanismer og kontekster spiller sammen (Pawson & Tilley 1997: 116-119).

I ovenstående eksempel var teamet i Ungeenheden nået frem til en erfaringsbaseret hypotese af nogenlunde følgende ordlyd: "Et uddannelsespåbud (mekanisme) vil motivere unge til at søge en uddannelse (effekt), hvis den unge har kvalifikationerne til at uddanne sig og ikke presses af yderligere problemer såsom at være forsørger (kontekst)." Hypotesen handler altså om det betimelige i at bruge påbud som et konstruktivt "skub", når den unge er i stand til at forstå og bruge et sådant skub.

Ifølge Pawson & Tilley (1997) kan en sådan kontekstnær teori kvalificeres i et samspil mellem konkrete cases og mere abstrakt teoridannelse.

På den ene side kan vi afprøve hypotesen i forhold til vores konkrete erfaringer. Vi kan søge en statistisk viden om, hvorvidt unge inden for målgruppen, der har modtaget uddannelsespåbud, også starter på en uddannelse. Vi kan endnu mere konkret studere individuelle cases og høre, hvordan unge i målgruppen opfatter deres situation, og hvilken værdi de tilskriver vores forsøg på at motivere dem.

På den anden side kan vi udvikle hypotesen i en mere abstrakt retning. Vi kan udforme en metode til målgruppebeskrivelser, som altid kortlægger henholdsvis de unges evner over for de unges motivation. Og vi kan opstille det mere generelle udsagn, at hvis evnerne er høje og motivationen lav, vil pres kunne virke motiverende. Vi kan måske opstille en endnu mere generel teori om, at de unges motivation er præget af en vis træghed (eller homeostatisk balance), som må forstyrres, hvis vi vil ændre dem. Disse mere overordnede teorier vil kunne være relevante afsæt for at studere andre målgrupper og andre mekanismer (indsatser).

Vi arbejder os således op og ned i et hierarki af henholdsvis abstraktion og specifikation, mellem overordnede forandringsteorier og konkrete cases. Vi får ikke en kontekstfri viden. Men vi bliver mere bevidste, præcise og nuancerede, når vi udformer og afprøver konkrete og målgruppenære teorier. Og vi bliver bedre til at opstille og fortolke indikatorer for, hvor godt vores indsatser virker.

12.6. Rationalitet i kausale sprog

I kontrast til de lukkede præskriptive sprog har jeg i dette afsnit undersøgt muligheden for at udvikle et mere empirisk undersøgende, kausalt sprog. Fokus er her ikke på at matche en handling og en norm, men på at afdække, hvordan bestemte handlinger (mekanismer) skaber bestemte effekter i bestemte kontekster.

Det kriterium, som vi bedømmer vores handlinger ud fra, er, hvorvidt de er effektfulde. Det er altså vores anerkendelse som *effektive*, der er på spil, når vi udlægger vores praksis i dette kausale sprog. Med denne tilgang giver det ikke mening at skelne absolut mellem effektiv eller ikke-effektiv. Snarere lægges der op til en mere undersøgende og nuanceret afdækning af, hvordan handlingerne virker i samspil med forskellige kontekstuelle forhold. Fordringen til den enkelte deltager er altså at gå ind i denne type af undersøgende dialog. I Ungeenheden så vi netop, at arbejdet med kausale forandringsteorier blev betragtet som en måde at skabe en fælles forståelse af opgaverne og arbejdsformerne blandt de nyligt sammenbragte medarbejdere på, som kom med forskellige faglige og organisatoriske baggrunde. Det bliver altså en betingelse for at være kompetent deltager, at vi benytter os af denne form for kausalt beskrivelsessprog. Omvendt viste det sig også, at medarbejdernes brug af dette sprog kom til at udfordre de normative rammer for enhedens arbejde, som var

fastlagt gennem de præskriptive sprog. På den måde danner forandringsteorierne og deres tilgrundliggende sprog en arena for udvikling af gensidige anerkendelsesforhold.

Dette samspil kan udvikle sig gennem forskellige niveauer af rationalitet. Som simpelt rationelle behersker vi det kausale beskrivelsessprogs basale logik: Vi formulerer sammenhænge mellem mekanismer og kontekster, som tilsammen skaber bestemte effekter og regulariteter. Idet vi reflekterer over, hvordan regulariteter er afhængige af bestemte kontekster, bliver vi i stand til at forstå konflikter og overgange mellem disse. Vi kan forholde os til, hvilke mekanismer og kontekster, som bidrager til at fastholde en ung i en tilværelse på offentlig forsørgelse, og hvilke, der kan forstyrre denne tilstand og skabe en forandring. Vi kan også problematisere, hvordan arbejdet med at skabe forandringen støder på formelle grænser (normer om matchgrupper og sagsbehandling). Som transformativt rationelle lærer vi at bruge sådanne konflikter til at udvikle helt nye forandringsteorier, som indreflekterer og skaber overgange mellem de modstridende perspektiver. Her er evnen til at arbejde sig op og ned i hierarkiet af abstraktion og specificering, mellem generelle teorier og konkrete cases.

	Præskriptive sprog	Kausale sprog	Narrative sprog
Transformativ rationalitet	Udøve dømmekraft.	Skabe nye regularitetter ved at udvikle nye forandringsteorier.	
Reflekteret rationalitet	Skelne mellem normative kontekster.	Skelne mellem regulariteter og deres afhængighed af kontekster.	
Simpel rationalitet	Matche handlinger og normer.	Koble mekanismer og kontekster med effekter (mekanisme+kontekst =regularitet).	

Tabel 9 Rationalitet samt præskriptive og kausale sprog

I Furesø Kommunes Ungeenhed giver de kausale sprog således en række muligheder for rationel dialog:

	Præskriptive sprog	**Kausale sprog**	**Narrative sprog**
Trans-for-mativ rationalitet	Gå ind i og dele de konkrete sa-gers kompleksi-tet, ressourcer og handleveje.	Nydanne forholdet mellem sagsbe-handler og ung og deres samtaler, f.eks. gennem ung-til-ung-samtaler.	
Reflekteret rationalitet	Abstrakt mod-stille budgetter og krav til sags-behandling.	Afveje modstrid-ende incitamenter til at klassificere den unge i be-stemte match-grup-per/målgrupper.	
Simpel rationalitet	Holde budgetter og udøve kor-rekt sagsbe-handling.	Finde den rigtige indsats til den unge iht. effektmålene.	

Tabel 10: Rationalitet samt præskriptive og kausale sprog, Furesø 2011

På det simple niveau handler det blot om at indordne den unge i den rigtige match- og målgruppe, hvortil der hører en bestemt forandringsteori, der specificerer forholdet mellem behov, mål og indsats. Imidlertid oplever sagsbe-handlerne, at der kan være modstridende incitamenter, når denne indordning skal foretages. Matches der f.eks. ”ambitiøst”, og det lægges der op til for at

holde antallet i matchgruppe 3 nede, risikerer sagsbehandlerne at få kritik for ikke at opfylde kravene til rettidighed. Dette kan føre til reflekterede strategier, der forsøger at ramme den rigtige balance, f.eks. ved at tolerere et vist niveau af manglende rettidighed (f.eks. så længe mange ikke afviger mere end gennemsnittet). En transformativ tilgang kunne være helt at overskride den eksisterende forståelse af, hvad en samtale er, og hvordan forholdet mellem den unge og konsulenten er. En samtale kunne f.eks. også bestå i, at de unge taler med hinanden og organiserer sig i selvhjælpsgrupper med støtte fra konsulenten. Dette ville udfordre forestillingen om den unge som dén, der klassificeres og gøres til genstand for sagsbehandling.

Udviklingen af kausale sprog (her i form af forandringsteorier) kan give nye muligheder for både rationalitet og anerkendelsesforhold.

Dog vil jeg pege på en vigtig begrænsning. Når vi anvender forandringsteorier, beskriver vi givne aktører og kontekster. Vi beskriver de unge i målgrupperne, deres evner, handikap og motivation. Og vi gør os antagelser om, hvordan de må reagere på bestemte initiativer fra vores side. Vi beskriver ikke, hvordan de unge overhovedet konstituerer sig som aktører. Hvordan konstituerer den unge sig som "kompetent, men umotiveret"? Dette er en klart meningsfuld klassificering af den unge fra vores side. Men hvad er det for en fortælling, der ligger bag denne klassificering? At undersøge dette spørgsmål kræver endnu en udvidelse af den sproglige kontekst – og denne sker i næste afsnit.

Kapitel 13: Styringens narrative sprog

13.1. Krydspres som drama

Styringens samtaler handler om at gøre rede for vores handlinger. I de præskriptive sprog gør vi det ved at bedømme handlinger op imod normer, som vi har fastsat. I de kausale sprog sammenkæder vi årsager og virkninger for at forstå, hvordan handlingerne skaber bestemte effekter. Begge tilgange kunne imidlertid ses som en del af et bredere fænomen – nemlig at vi *fortæller* om vores handlinger.

På sin vis er vi altid i gang med en fortælling. Når vi følger op på budgetafvigelser, kan vi f.eks. være engageret i fortællingen om, "hvordan vi fik styr på økonomien". Når vi udformer forandringsteorien for unge uden uddannelsesperspektiv, deltager vi måske i en fortælling om, "hvordan vi skabte helhed i ungeindsatserne". Budgetter og forandringsteorier får deres mere udfoldede mening og virkning på baggrund af sådanne mere vidtrækkende fortællinger.

Det er også i fortællinger, at vi konstruerer de kategorier af aktører, handlinger og effekter, som befolker økonomistyring og forandringsteorierne. Bag begreberne om den "ansvarlige centerchef" eller "den unge uden uddannelsesperspektiv" gemmer sig et dyb af fortællinger, som er med til at gøre dem til meningsfulde og fællesejede karakterer.

Disse fortællinger kan udgøre en implicit baggrund for anvendelsen af mere formaliserede styringssprog. Men vi kan udvide styringens sprog ved at udvikle fortællinger mere bevidst. Fortællinger kan rumme kompleksitet og dilemmaer,

som er svære, hvis ikke umulige, at repræsentere i formelle og kausale sprog. Og i fortællinger kan vi forholde os mere radikalt til, hvordan vi konstituerer os som aktører og organisation, hvordan vi udvikler forholdet til omverdenen, og hvordan vi sammenbinder fortid og fremtid. Dermed ligger der et væsentligt, innovativt potentiale i at kaste sig ud i en udvikling og fornyelse af de dominerende narrativer i vores arbejde.

I det følgende skal jeg præsentere kendetegnene ved et narrativt sprog med afsæt i især Bruner (1999), Stacey (2007) og White (2006a & 2006b). Herefter undersøger jeg, hvordan vi i Furesø Kommune bruger udviklingen af nye fortællinger til at udvikle læringsmiljøerne for børn og unge. Endelig behandler jeg, hvordan sådanne fortællinger også kan indgå i den styringsmæssige dialog og rapportering (bl.a. inspireret af EVA 2010).

Når vi føler os fanget i et krydspres, kan vi være sikre på én ting: En tung og brydningsfuld fortælling har sat sig i bevægelse. I den aktuelle diskussion om inklusion møder vi typisk historien om urolige børn i skolen og om en næsten eksplosiv stigning i diagnosticeringen. Organisatorisk kommer dette hurtigt til at handle om pressede kommunale budgetter, hvor udgifterne til specialundervisning "kannibaliserer almenområdet", altså lægger beslag på ressourcer, der ellers kunne bruges til at bevare og udvikle kvaliteten i den almindelige undervisning (KL m.fl. 2010c). Udviklingen kalder på handling. For nogle handler det om at standse tendensen til segregering ("knække kurven") ved at skabe øget inklusion. For andre er "inklusion" blot et synonym for en spareøvelse, der presser lærernes arbejdsmiljø – der kaldes på flere ressourcer. Afhængigt af, hvem der fortæller, får udviklingen forskellige forløb med forskellige fordelinger af rollerne som helt, skurk og offer. Når vi først engagerer os i denne fortælling, befinder vi os hurtigt i en kamparena, hvor linjerne er

trukket skarpt op. Diskussionen om rummelighed og inklusion har indtil nu varet i mere end ti år.

Pointen i de følgende afsnit er, at vi netop gennem sådanne narrativer skaber og vedlige-holder bestemte krydspres. Ved at engagere os i en ombrydning af narrativer kan vi ikke fjerne tilgrundliggende konflikter og værdisammenstød, men vi kan transformere dem til andre skikkelser, som åbner nye handlemuligheder. Fra at krydspres er noget, som omverdenen påfører os, opdager vi, at vi selv er spændingsfeltet – altså at vi selv løbende udvikler og fornyer de identitetsskabende fortællinger, som konstituerer krydspresset (jf. kapitel 8 om transformativ rationalitet). Og at det også er herigennem, at vi danner os selv som handlende aktører.

Allerførst skal vi lægge mærke til en række grundlæggende træk ved fortællinger. En fortælling behøver en modsigelse for at komme i gang: Noget skal ske. Noget uventet og konfliktfyldt, som sætter handlingen i gang. Først og fremmest behøver en fortælling en *intrige* (Bruner 1999: 52). I ovenstående eksempel sættes fortællingen i gang af urolige børn og en opadgående diagnosespiral. Vi kan kun gisne om de bagvedliggende årsager. Nogle peger på antallet af for tidligt fødte børn, der reddes. Andre på opbrud i familiemønstrene. Atter andre på vanskelighederne ved at være barn i et individualiseret samfund. Og endelig har nogle mistanke til ekspertvældet og dets mere og mere fintmaskede net af diagnoser.

Handlingen danner sig som en unik sekvens af begivenheder. Men disse begivenheder får først deres liv og mening ved at indgå i en sammenfattende gestaltning, som er intrigen, dens modsigelse og dramatiske forløb, som udfolder sig gennem begivenhederne: presset på økonomien og nødvendigheden af

at reagere. Vi kan som fortolkere kun få hold på begivenheder ved at forstå dem som del af intrigen. Og omvendt: vi kan kun uddrage intrigen ud fra begivenhederne.

En anden vigtig egenskab er, ifølge Bruner (1999: 53-54), fortællingens *faktuelle indifference*. Fortællingens kraft som historie afhænger ikke af, om den stemmer overens med en forudgiven virkelighed. Vi har som deltagere i en bestemt kulturel livsform et beredskab til at organisere vores erfaringer i en fortællende form og efter bestemte intrigestrukturer. Disse frembyder en række symbolske og underforståede skemaer, som grundlæggende er med til at organisere vores måde at referere til verden på. De er således mere grundlæggende end et ord eller en meddelelse, som refererer til ydre genstande. De er nemlig med til at organisere selve formidlingen mellem ord og virkelighed. I inklusionsdebatten vil vores grundlæggende fortælling betinge, hvordan vi overhovedet definerer os selv i forhold til emnet, samt hvilke data og forklaringer vi vil lede efter. På den måde kan en fortælling blive sejlivet og selvbekræftende – lige indtil dens egne indre modsigelser bliver så grelle og destruktive, at en ny fortælling må dukke op.

Bruner (1999: 112-113) bemærker, at vi i vores kulturbestemte repertoire af sådanne skemaer råder over en række plots, som vi kan sætte i værk i fortællinger. Når vi skal fortælle om vores liv, kan vi ty til f.eks. "et drømmende barn" eller "stræber fra små kår". På tilsvarende vis kan vi i fortællingen om inklusion ty til "barnets ret til inklusion" eller "det er bare en spareøvelse". Disse fletter sig ind i plottet om det tværfaglige samarbejde – om hvordan vi skaber helhed og sammenhæng i de inkluderende indsatser og gør op med faglige "siloer" og suboptimering. Også dette plot kan genfindes i mange organisatoriske fortællinger, som opererer med et dramatisk vendepunkt mellem en før-tilstand,

præget af fragmentering og konkurrence, og en efter-tilstand, præget af helhed og samarbejde. Og dette plot væver sine tråde ind i den endnu større vende-punkts-fortælling om, hvordan ”vi fik knækket kurven”. De fleste vil formentlig have mødt fortællinger af de tre nævnte typer.

Når vi går i gang med at fortælle, bliver vi ofte, ifølge Bruner (1999), i højere grad grebet og vejledt af, hvilken slags fortælling vi er startet på, end om den ”passer med virkeligheden”. Fortællingen presser sig på. Det er tankevækkende, at hvor kausale analyser kræver en omfattende faglig træning, så kan stort set alle uden nærmere vejledning fortælle en historie og udfolde et plot.

En tredje egenskab ved fortællinger er, at de udspiller sig i *spændingsfeltet mellem det normale og det afvigende* (Bruner 1999: 55-57). Handlingen foregår på en baggrund af dominerende og kanoniserede normer. Men som sagt ville en fortælling ikke være interessant, hvis den blot reproducerede normerede begivenhedsrækkefølger, sådan som en arbejdsgangsbeskrivelse gør det. Blot at beskrive, hvordan man normalt går på posthuset eller behandler en borgerhenvendelse, rummer ikke narrativ dynamik. Det interessante opstår, fordi der sker et brud på det normerede. Det er i dette brud, at intrigen sætter sig i bevægelse.

I sin dramatiske opbygning indgår der, ifølge Bruner (1999), fem elementer:

1. en aktør (barnet, læreren, administratoren, politikeren),
2. en hensigt (kammeratskab, faglighed, budgetoverholdelse, det gode samfund),
3. en skueplads (klasseværelset, lærerteamet, kontraktforhandlingen, byrådssalen),

4. et redskab (uro, pædagogik, budgetter, Salamanca-erklæringen),
5. samt vanskeligheder.

Vanskelighederne er vigtige. De består i, at der indtræder en ubalance mellem de øvrige elementer. Handlingerne og hensigten er måske i sig selv gode nok, men de optræder på en forkert skueplads. Eller også føler den handlende person sig fremmedgjort på skuepladsen eller lignende. De urolige børn befinder sig i de almindelige klasser. Når læreren oplever afmagt, hjælper det ikke at læse op af Salamanca-erklæringen. Skolens penge til almindelig undervisning sluges af specialområdet. Budgettet opleves som en illegitim begrænsning for hensynet til barnets tarv.

White (2006a) peger – med henvisning til Bruner – på, at vores fortællinger og plots knytter sig til et dobbelt landskab: et handlingslandskab og et meningslandskab. Handlingslandskabet består af ”(a) de begivenheder, der sammenkædes gennem (b) et bestemt forløb i (c) tidsdimensionen – fortid, nu-tid, fremtid – i henhold til (d) et specifikt plot” (White 2006a: 67). Det omfatter altså de oplevede begivenheder, som er sammenkædet over tid og med brug af bestemte plot. Heroverfor dannes meningslandskabet gennem en refleksion over begivenhederne i handlingslandskabet med henblik på at fastslå, hvad disse begivenheder siger om aktørerne – om deres karakter, præferencer, moral etc. Meningslandskabet udgøres således af fortolkninger af historiens karakterer. Læseren bliver en del af dette landskab, når han eller hun ”på forfatterens opfordring træder ind i karakterernes bevidsthed” (White 2006a: 67).

Enhver fortællende og fortolkende praksis udvikler de to slags landskaber i en slags zigzag-bevægelse, hvor nye begivenheder åbner for nye forståelser af karaktererne, som igen muliggør endnu flere nye begivenheder. Når læreren

oplever at mangle ressourcer til at sikre en ”reel inklusion” (handlingslandskabet), så konkluderes det lynhurtigt, at politikerne ikke er oprigtige i deres intension om inklusion, og at det bare handler om at spare (meningslandskabet). Når politikeren oplever, at inklusionsmålet ikke slår igennem i praksis (handlingslandskabet), giver det igen lynhurtigt anledning til en karakteristik af lærerne som ”sure” eller ”forandringsresistente” (meningslandskabet). Meningslandskabet befolkes af hykleriske politikere og sure lærere. Handlemulighederne bliver derefter.

Fortællinger er på den måde en kollaborativ fortolkning af handlinger, som udvikler sig i et samspil mellem fortæller og tilhører. Og i dette samspil udvikles både et handlings- og et meningslandskab, som muliggør nye meningsfulde forbindelser mellem handlinger.

13.2. Det multi-historielle liv: Plot og mod-plot

Fortællinger er grundlæggende konfliktladede. White (2006a) lægger vægt på, at ingen fortælling om vores liv er fri for tvetydigheder og selvmodsigelser, og ingen fortælling kan umiddelbart skabe mening i alle omstændigheder og tildragelser. Fortæller og tilhører skal derfor altid kæmpe med at opløse eller skabe mening med disse tvetydigheder og selvmodsigelser. Dette belaster vores fortolkende og meningsskabende ressourcer. Men samtidig er det netop disse tvetydigheder og selvmodsigelser, som er de åbninger og sprækker, som giver plads til, at nye under-fortællinger kan udvikle sig.

Når vi taler om urolige børn, vil der altid være mere at fortælle, end at de er urolige. Noget, der ikke passer med målgruppebeskrivelsen og diagnosen. Og netop i diskrepansen finder vi muligheden for at spinde en ny fortælling, der

synliggør nye handlemuligheder for barnet og os selv. På samme vis udspiller plottet om "hvordan vi knækkede kurven" sig på baggrund af alt det, vi alligevel ikke har styr på. En kontekstuel usikkerhed, som ikke kan fjernes eller båndlægges, men som gang på gang kaster historien ind i nye drejninger. Den gennemgående pointe er altså, at intet plot er altdominerende og monolitisk.

Som eksempel er dilemma-spil kendetegnet ved et dominerende plot om "den selvstyrende leder, der tager dilemmaet på sig". Det er et heroisk plot om at være robust og driftssikker under krydspres og om at træde i karakter, når ledelse virkelig er påkrævet. Men når dette plot sættes i spil i konkrete fortællinger, så støder det på forstyrrende mod-plot, f.eks. om "kontrol, overvågning og umyndiggørelse" eller om "den afmægtige leder", der træffer symbolske beslutninger uden reelt at kunne effektuere en løsning. Den dramatiske spænding, der her opstår, muliggør, at nye under-fortællinger kan sættes i værk. F.eks. kan plottet om den afmægtige leder omformes til et plot om gensidig afhængighed, om at vi ikke kan styre uden at anerkende hinanden.

Når vi engagerer os i et narrativ, må vi, ifølge White (2006a), have et opmærksomt blik for undtagelser og unikke hændelser, som bryder med det dominerende plot, og som viser hen til nye udviklingsmuligheder for fortællingen. Vi må altid spørge til, hvordan modstridende begivenheder passer sammen, og hvilke nye skridt, de kan føre til.

Central for fortællingen er altså et normbrud. Også i de præskriptive sprog er vi optagede af normer og afvigelser fra disse (se kapitel 3 og 10). Får barnet den rette indsats? Holdes budgetterne? Men inden for selve de præskriptive sprog kan vi kun forholde os til afvigelserne ud fra normernes lukkede og endimensionelle perspektiv. En afvigelse er en afvigelse. Og en norm er en

norm. Når vi imidlertid udøver dømmekraft i vurderinger af afvigelserne, inddrager vi flere perspektiver – aktørens hensigt og oprigtighed, handlingens moralske kvaliteter og virkninger etc. Når vi udøver dømmekraft, bevæger vi os ud over de præskriptive sprogs snævre horisont og ud i et mere narrativt univers.

Når vi sammenkæder begivenheder i en fortælling, spiller også kausalitet en vigtig rolle, og vi betjener os af det kausale sprogs virkemidler. Vi kan (inspireret af Stacey 2007: 246) skelne mellem forskellige former for kausalitet. En begivenhed kan være den effektive årsag til en anden begivenhed i henhold til en generel lovmæssighed eller regularitet (effektiv årsag). En handling kan være et middel til at opnå noget andet i henhold til en hensigt (rationel årsag). Noget kan ske som led i, at en organisme eller et system udfolder sin iboende logik (formativ årsag). Og endelig kan mødet mellem forskellige interagerende begivenheder og perspektiver konstruere et fremtidsperspektiv i det nuværende øjeblik – med henblik på samtidigt at udtrykke både kontinuitet og mulig transformation af aktørens identitet (transformativ kausalitet). Når vi knytter meningsfulde forbindelser mellem hændelserne i en fortælling, kan alle typer af kausalitet være i spil – fra den blinde lovmæssighed, den rationelle handling, til modningen og udfoldelsen af iboende logikker og til emergensen af nye mønstre gennem interaktion. I den forstand kan fortællinger danne baggrund for kausale forklaringer. Sagt anderledes: Kausale forklaringer i forandringsteoriernes forstand kan ses som en formaliseret instans af en fortælling, som imidlertid altid rummer en større kompleksitet end den, som den kausale forklaring giver udtryk for.

I en narrativ praksis er vi, ifølge White (2006a), altid i et politisk spændingsfelt mellem et dominerende plot og alternative plot. Der vil i den lokale, sociale og

kulturelle kontekst være plot, som tilskrives en særlig gyldighed, og som med-konstituerer bestemte magtrelationer, f.eks. mellem lærer og barn, mellem en sagsbehandler og en klient, mellem en direktør og en fagchef, eller mellem byråd og forvaltning. De dominerende plot kan som sagt være "*uroligt barn*", "*ung uden uddannelsesperspektiv", "styr på tingene"* eller "*lederen træder i karakter"*. Men som nævnt er alle sådanne plot aldrig enerådende, men ladet med flertydighed og konflikt, som tillader nye under-fortællinger at dukke op. Handlings- og meningslandskabet bliver således til i et samspil af konkurrerende plot, som vi kan karakterisere som en anerkendelseskamp. Det handler om, hvem der kan fortælle hvilke historier, som skaber en bestemt mening og åbner bestemte, fremtidige handleveje.

Det er afgørende, at fortællingerne her ikke blot kan ses som forskellige spejlbilleder af det levede liv. Fortællingerne er del af den måde, hvorpå det levende liv organiserer sig. De narrative udtryk strukturerer vores erfaringer og handlinger, ligesom erfaringen og handlingerne strukturerer udtrykket. Derfor fører den narrative tilgang, ifølge White (2006a), ikke blot til en relativisme, hvor vi finder, at fortællinger blot er forskellige (og i princippet lige gode) perspektiver på virkeligheden. Nej, fortællingerne er med til at konstituere vores virkelige liv. Og netop dette pålægger den narrative praksis en alvor og en etisk ansvarlighed:

"*Hvis vi anerkender, at det er de fortællinger, vi har forhandlet os frem til om vores liv, der kan forme eller skabe eller konstituere disse liv, og hvis vi i terapien samarbejder med andre mennesker om en videreforhandling eller genforhandling af fortællingerne om deres liv, så står vi for alvor i en situation, hvor vi mere end nogensinde er nødt til at påtage os et ansvar for de reelle resultater af vores fælleshandlinger i andres liv.*" (White 2006a: 28).

Hvad der gælder for Whites narrativt terapeutiske praksis, gælder i lige høj grad for udøvelse af offentlig styring. Også her udvikler vi fortællinger i samarbejde med andre, og vi kan skabe fortællinger, som binder og indsnævrer, og som selvdestruktivt eroderer grundlaget for videre meningsdannelse og handling (f.eks. i dilemma-spillet). Eller vi kan udvikle fortællinger, som udvider grundlaget for meningsdannelse og handling, og som skaber deltagelsesmuligheder for mange aktørpositioner.

Narrativer – oversigt over pointer

Et narrativ er en fortælling med en indbygget evaluering/pointe, som er kendetegnet ved:

1. At den er opbygget efter en intrige, et plot og en dramatisk struktur.
2. At det afgørende ikke er, om den "passer med virkeligheden". Snarere organiserer den selve formidlingen mellem ord og virkelighed.
3. At den involverer en spænding mellem det normale og det afvigende.
4. At den bevæger sig på tværs af hhv. handlingslandskab for de specifikke begivenheder og et meningslandskab for fortolkning af aktørernes hensigter og karakterer.

En fortælling kan fastlåse en aktør i en bestemt karakter og rolle, sådan at enhver handling og begivenhed (handlingslandskab) tolkes i lyset heraf (meningslandskab).

> Ingen fortælling er uden tvetydigheder. Over for fortællingens dominerende plot er altid et mod-plot. Der er altid mere at fortælle om en aktør eller en situation end dét, som det dominerende plot tilskriver. Et narrativ udfolder sig således i et politisk spændingsfelt mellem det dominerende plot og de alternative mod-plot.
>
> Narrativer er her ikke blot et spejlbillede af livet. De organiserer vores liv og handlemuligheder.

Olsen & Larsen (2012: 72) koger den narrative interesse ned til tre spørgsmål:

- Hvor kommer fortællingerne fra?
- Hvad er det for narrative ressourcer, vi hver især har til rådighed?
- Hvordan styrer vi disse ressourcer i retning af det foretrukne, forstået som det, den enkelte finder værdifuldt og givende?

Tanken bag spørgsmålene opsamler de sådan: ”Narrativ indsigt handler om at udstyre os hver især med et skarpt blik for, hvordan vi former hukommelse, identitet og kultur i flowet af fortællinger (…) Grundbegrebet er *agency* – altså blive i aktør i sit eget liv med mulighed for at bringe det i retning af det foretrukne” (Olsen & Larsen 2012: 72, forfatternes egen kursivering). Når de taler om at udøve agency og styre narrative ressourcer, er det ikke, fordi de forestiller sig, at vi kan gøre ressourcerne til blotte redskaber, som vi står i et udvendigt forhold til. Tværtimod er vi eksistentielt indvævet i et net af narrativer, hvori vi overhovedet bliver os selv. Men netop som deltagere kan vi tage an-

svar og handling – også når fastlåste plot og stereotype meningslandskaber spærrer vejen.

13.3. Narrative fastlåstheder

Nogle fortællinger kan forekomme meget fastlåste. Når vi føler os klemte og fanget i krydspres og dilemmaer, er det typisk udtryk for en fortælling, som vi næsten ikke kan rokke ved. Fortællingen forsøger at finde udveje i et fastkørt plot og et stereotypt meningslandskab. Jeg vil her udpege forskellige former for fastlåsthed, som ofte gør sig gældende i styringen.

Subjekt versus objekt

Når vi taler om målgrupper som udadreagerende børn, unge uden uddannelsesperspektiv eller midaldrende mænd på deroute, så gør vi borgerne til objekter. Vi placerer bestemte problemer som iboende egenskaber ved selve børnene, de unge og de midaldrende mænd. Og det er disse problemer, som vi skal gøre noget ved. Vi er således det analyserende, bedømmende og initiativtagende subjekt, som danner et overblik over situationen og finder en passende måde at gribe ind på. Allerede når banen er kridtet sådan op, er der lagt op til et bestemt spil, der kan udfolde sig i resten af historien: Det er os, der agerer. De andre, der reagerer. Ganske vist kan vi vælge at være ”anerkendende”, ”ressourcesøgende” og ”empowering”, men ud fra en bestemt dagsorden – der er et bestemt problem, som skal løses, og dette problem residerer hos borgerne eller i de sociale systemer, som borgeren indgår i. I denne historie levnes borgeren plads, som den, der slås med et problem, har behov og besidder rettigheder, og som enten samarbejder eller gør modstand. Borgeren får klientens privilegier. Han kan udfordre systemet, klage over passivitet eller krænkelser.

Gruppen af disse problem-bærende borgere bliver hurtigt en belastning for både tidsanvendelse og budgetter. Arbejdspladsen er klemt, fordi der er så mange urolige børn, mænd på deroute og unge uden uddannelsesperspektiv.

Ideal versus virkelighed

Når arbejdspladsen er klemt, viser det sig ofte ved, at vi ikke kan få lov til at udføre den faglige indsats, som vi ideelt skulle udføre. Økonomien tillader simpelthen ikke en ordentlig indsats. Vi kan ikke levere en tilstrækkeligt god undervisning, når vi skal rumme de urolige børn. Eller sagsbehandlingen presses af det store antal unge, som dropper ud af uddannelserne. Kvalitet og faglighed presses. Nogle reagerer med eksplicit skuffelse og kritik. Andre går på ”autopilot” og ”passer deres arbejde”.

Tænkning/design versus handling/implementering

En sådan klemme kan kalde på en aktiv ledelse. Der tænkes i nye løsninger – hvordan vi støtter inklusionen gennem fordelingen af økonomiske ressourcer samt tilbud om rådgivning og støtte til medarbejderne. Eller hvordan vi designer en tværfaglig ungeindsats med de rigtige incitamenter til at handle tidligt og koordineret. I ledelsesgruppen og de tilhørende stabe udføres gedigent udviklingsarbejde. Der organiseres medarbejderinddragelse i projektgrupper og på netværksmøder. Input og synspunkter modtages og håndteres. Men bagefter oplever vi alligevel, at organisationen ikke ”griber bolden”. Inklusionsarbejdet går stadigt trægt, og der er også mange ”barrierer” for det tværfaglige samarbejde, såsom fagkulturer, silo-tænkning etc.

Medløb versus modstand

På dette sted i fortællingen kommer det let til at handle om medløb og modstand. De fleste af os er i stand til at ordne organisationens aktører i forskellige typer og interessenter: De fagprofessionelle, som mest går op i deres egen faglighed og er mere loyale over for professionen end den offentlige organisation. Administratorer, som ensidigt tænker på økonomi og leverer formelle og hierarkiske løsninger. Brugerne, som er optagede af deres egne behov, og pårørende, som insisterer på brugerens rettigheder. Og ikke mindst pressen, der pisker stemninger op omkring enkeltsager. Fra litteraturen om forandringsledelse kan vi lære at analysere interessenterne og ikke mindst håndtere deres med- og modspil.

Tilbage til: Subjekt versus objekt

Ledelsen må se sig anbragt i en styringsklemme mellem voksende behov, faglige idealer og en alt for knap økonomi. Sådan er vilkårene. Vi kan appellere til, at nogen gør noget: Forældrene må tage bedre ansvar for børnene. Skolen må ikke lukke unge ud uden motivation. De frivillige og civilsamfundet må tage ansvar. En ny runde af design-forslag kan komme i spil.

Disse meget stiliserede eksempler på fastlåstheder er ikke ment som en kritik af det, lederne og medarbejderne foretager sig. De gør formentligt det helt rigtige. De beskriver deres målgruppe. Udvikler tilbud. Forholder sig til målkonflikter. Og prøver at udvikle befordrende rammer for, at løsningerne kan findes. Problemet er alene, at fortællingen er opbygget omkring en række stereotype, begrebslige modstillinger, som ikke udfordres. Der tales vedholdendt om genstandsgørende relationer: Den professionelle over for borgeren, lederen over for medarbejderen. Vi ihævdholder abstrakte idealer, som modstilles en

ond virkelighed. Der sondres konsekvent mellem tænkning og design, som efterfølgende udmøntes og implementeres via handlinger. Der tales om medløb og modstand. Prøv at lytte efter disse dikotomier, når de optræder i arbejdspladsens styringsfortællinger!

Hvilken betydning har det for vores forståelses- og handlemuligheder, når vi spænder os op i disse abstrakte modstillinger? Hvordan oplever du din situation, når du kæmper for et abstrakt faglighedsideal i en virkelighed, hvor alt, hvad du oplever, modsiger det? Og hvordan ser din ledelsesopgave ud, når du udlægger den i termer af "med" og "mod"? Den fortællende praksis kan vise sig at være omdrejningspunktet for skabelsen og vedligeholdelsen af krydspres og dilemmaer – og i mere positiv forstand for udviklingen af horisonten af mulige handlinger.

13.4. Narrativ praksis og udvikling af inkluderende miljøer for børn

Spørgsmålet er, hvordan vi opløser sådanne narrative fastlåstheder? Hvis vi nu ønsker at udvikle mere inkluderende læringsmiljøer for børn og unge, men ikke vil ende i uproduktive modstillinger mellem de abstrakte inklusionsidealer og den "onde" realitet? Siden kommunens fødsel i 2007 har det været et centralt mål at finde vejen for en reel inklusion. Og opmærksomheden blev hurtigt rettet mod de narrativer, som er med til at forme børns muligheder for at deltage i læringsmiljøerne (interview den 14. oktober 2011[ii]).

I 2007 vedtog byrådet en børne- og ungepolitik, som satte fokus på børns udvikling, læring og trivsel. Dette skete i forlængelse af kommunalreformen, hvor Farum og Værløse Kommune var fusioneret, og medarbejderne var bragt sammen i nye enheder. Dette gjaldt også det daværende og dengang nydannede

Specialpædagogiske Center (nu: PPR & Forebyggelse). Her var tidligere tværfaglige grupper brudt op i en ny og fælles struktur. I dette skift mellem at skulle tage afsked med "gamle" og at skulle udvikle nye arbejdsformer og organiseringer iværksatte lederen et kompetenceudviklingsprojekt (forløbet er analyseret hos Rander 2011). Herigennem skulle ledere og medarbejdere skabe et "refleksivt domæne", hvor de kunne finde en fælles forståelse og arbejdsform, som gav mening for dem.

Et centralt tema blev centrets rolle i forhold til målene om børns udvikling, læring og trivsel. Lidt groft kan man sige, at psykologer og specialpædagoger traditionelt har medvirket i en praksis, hvor børn er blevet bedømt og diagnosticeret op imod bestemte idealer om normalitet. Vejen kunne være, at et barn blev henvist til en vurdering. Derpå blev barnet testet og matchet med det rette tilbud. Lederen og medarbejderne i Specialpædagogisk Center begyndte (som andre steder i landet) at drøfte, om der var andre måder at føre denne samtale om børnene på.

Første skridt blev udviklingen af en mere konsultativ rolle med en tredobbelt orientering: Dels stille ekspertise til rådighed for det enkelte barn og dets familie. Dels bidrage til udvikling af børnenes og de voksnes fællesskab i institutionen. Og dels rådgive de professionelle voksne om deres rolle. Heri lå en bevægelse – fra at fokusere på barnet som problemets "bærer" til i stedet at fokusere på konteksten omkring barnet – herunder det læringsmiljø, som barnet indgik i.

På baggrund af dette forløb opstod en interesse for, hvordan vi fortæller om børn og deres problemer, og hvordan disse fortællinger kan være fremmende for børnenes deltagelsesmuligheder. Dette førte til et nyt kompetenceudvik-

lings-forløb, hvor alle medarbejdere i Specialpædagogisk Center i 2010-12 gennemgår en basisuddannelse i narrativ samtalepraksis.

Dette skal ses i sammenhæng med parallelle uddannelsestiltag. Stort set alle ansatte med ledelsesfunktioner inden for børne- og ungeområdet har været i gang med at tage diplommodul om ledelse af inklusionsindsatsen (godt 100 kursusdeltagere). Derudover er ca. 80 pædagoger og lærere gået i gang med et diplommodul om pædagogisk udviklingsarbejde. Og endelig er ca. 60 pædagogmedhjælpere og dagplejere i færd med et AMU-forløb om inkluderende pædagogiske miljøer i dag- og fritidstilbud. Også i disse moduler indgår arbejdet med fortællinger som redskab i udviklingen af en inkluderende praksis.

Udviklingen af en narrativ konsultativ praksis har betydet en væsentlig ændring i de specialpædagogiske konsulenters arbejdsform. Typisk tilkaldes de stadig med udgangspunkt i et enkelt barn, som opleves at have bestemte problemer. De specialpædagogiske medarbejdere tager her et møde med de professionelle voksne, som arbejder tæt på barnet. Her lyttes til de fortællinger, som lægges frem om barnet, og som netop er kendetegnet ved den før beskrevne tendens til at hæfte problemet på barnet selv. Det kan ofte hedde sig, at barnet er uroligt.

Her vil de specialpædagogiske medarbejdere føre en *eksternaliserende samtale*. Det vil sige: Frigøre problemet fra barnets karakter og gøre det til egenskaber ved relationer og begivenheder. F.eks. kan vi omfortolke uro fra at være en egenskab ved barnet til at være et kontekstuelt fænomen, der viser sig under bestemte betingelser. Til en begyndelse kan vi spørge til, hvordan problemet (uroen) indvirker på fortællerens (barnets, lærerens, forælderens) liv og relationer til andre. Vi kan herefter f.eks. spørge om, hvordan problemet påvirker

aktørens syn på sig selv, og igen hvordan dette syn former aktørens livsmuligheder og interaktion med andre. Vi kan også udforske problemets forhistorie: hvordan blev det problematiske mønster introduceret i aktørens liv, og hvad har det betydet? Med denne type spørgsmål flyttes problemet fra at være en iboende egenskab hos aktøren til at være et mønster, som opstår og vedligeholdes i aktørens samspil med andre. Det skal nævnes, at denne tilgang ikke udelukker, at der bruges diagnostiske beskrivelser af barnet, men disse bruges som samlebetegnelser for egenskaber, som altid udfolder sig i bestemte sammenhænge. Barnet *er* ikke uroligt. Det agerer uroligt under bestemte forhold.

De specialpædagogiske medarbejdere vil også søge *undtagelser og unikke hændelser*, som åbner for andre handlingsforløb og fortolkninger af barnet. I den forbindelse er medarbejderen til stede i institutionen og følger barnet. Hun forsøger her både at *bevidne* unikke hændelser over for barnet selv og de voksne. Det kan være, at hun udpeger situationer, hvor barnet er koncentreret, og hun søger at udvikle de enkeltstående hændelser til mere sammenhængende historier og at inddrage forældre og medarbejdere i disse fortællinger.

Undtagelserne kan netop danne afsæt for, at vi kan *introducere modplot*. Et eksempel kunne være et barn i indskolingen, der var voldsomt uroligt, og hvor der var enighed om, at det nok ville trives bedst i en meget lille specialklasse. Den narrative udforskning afslører, at han arbejder hårdt på at fastholde kontakten til sine tidligere kammerater fra børnehaven, som nu er spredt på flere parallelklasser. Det er derfor, at han hele tiden ser sig uroligt omkring og løber rundt. Et modplot om et socialt omsorgsfuldt barn begyndte at tegne sig.

I hele denne proces fører vi, ifølge White (2006a), *en zigzag-kurs mellem handlingslandskabet og meningslandskabet*. Bestemte spørgsmål retter sig mod kon-

krete sekvenser af begivenheder, mens andre handler om, hvad disse begivenheder siger om aktøren. Vi kan spørge til meningslandskabet med afsæt i handlingslandskabet: Hvad siger drengens urolige adfærd om hans måde at knytte relationer på? Eller omvendt kan vi spørge til handlingslandskabet med afsæt i meningslandskabet: Hvis dette er vigtigt for drengen, hvilke handlemuligheder kunne det så åbne?

I møderne med medarbejdere og forældre fortæller den specialpædagogiske medarbejder åbent og eksplicit om sine metoder, og medarbejderne inviteres til at deltage i den narrative praksis og udføre eksternalisering og bevidning. På den måde bliver de narrative begreber i stadig højere grad del af et fælles sprog.

Også i den interne udvikling bruges fortællinger og metaforer. I organisationsudviklingen af det daværende Specialpædagogiske Center "blev det til", at lederen hvert år fortalte og genfortalte den indre organisatoriske historie ved hjælp af en gobelin. Den var en collage af tekst, tegninger og billeder. Ved en anden lejlighed udformede hun en lang frise, som beskrev den organisatoriske omverden af dagtilbud, skoler, fritidstilbud etc. Frisen viste også, hvordan de ansattes brug af ressourcer var fordelt og prioriteret, og medarbejderne blev inviteret til et udsyn og en refleksion over dette.

Navnlig bevidning kan være en fælles metode, når vi skal fællesgøre en ny fortælling. Når vi arbejder med opbygningen af en ny fortælling, kan vi søge at få den anerkendt og kvalificeret ved at inddrage andre i den. Fortællinger er ikke blot ensomme monologer, men får deres betydning og virkning ved at indgå i kollaborative fortolkninger af handlinger. Konkret foreslår White (2006b), at der kan indkaldes et publikum (f.eks. et reflekterende team), som lytter til fortællingen, og som kan indbydes til at genkende mønstre og per-

spektiver i det fortalte. Rollerne kan byttes om mellem fortæller og publikum, så fortælleren i visse tidsrum lytter til publikummets overvejelser over fortællingen. Sigtet er at udvikle *tykke beskrivelser* af aktørens situation og handlemuligheder. Blot at hæfte en etikette på situationen (f.eks. én eller anden form for diagnose) er en tynd beskrivelse, som blot vurderer situationen under en bestemt norm. Modsat er en tyk beskrivelse rig på konkrete kvaliteter, nuancer og perspektiver. Publikum opfordres til at indtage en anerkendende indstilling – forstået som at tage fortælleren alvorligt og indtræde i fortællerens forsøg på at skabe mening. Men White skelner kraftigt mellem anerkendelsens praksis og applausens praksis. Overfladisk ros og opmuntring er lige så meget udtryk for en normaliserende tilgang som en hurtig og problemorienteret diagnosticering.

I dette eksempel bruges konsultative og narrative metoder til at nuancere problembeskrivelser og åbne nye handlingsmuligheder i situationer, som let kan være fastlåste. Når først et barn bliver bærer af et problem, kan den fortsatte fortælling ofte indskrives i et meget bundet plot, hvor barnets marginalisering og eksklusion er en vigtig effekt.

Når jeg fremhæver netop disse tilgange, skyldes det, at de netop kan bruges til at nuancere og berige fastlåste fortællinger, som indsnævrer vores aktørpositioner og handlerum. I dag udgør offentlig styring et politisk kampfelt mellem rivaliserende plot og mod-plot. Med Whites teorier og metoder får vi et bud på, hvordan vi som deltagere kan virke nuancerende og være frisættende for nye måder at forstå og handle på.

Med den narrative praksis er der startet en anden type af samtaler. I første omgang handler disse om, hvordan vi udvikler fortællinger om de enkelte børn,

hvor vi udforsker en problematisk adfærd som et kontekstuelt fænomen. Værdien heraf er, at det afmonterer stereotyper og åbner for nuancer og nye muligheder. I videre forstand stiller de imidlertid spørgsmål til hele den måde, vi organiserer fællesskaber på – og herunder forhandler forholdet mellem individ og fællesskab. Og det stiller også spørgsmål angående den måde, hvorpå vi administrerer ressourcer og rammebetingelser for arbejdet med børnene.

I det specialpædagogiske arbejde har man f.eks. opdaget det selvmodsigende i, at medarbejderne i deres praksis i stigende grad arbejder med fokus på læringsmiljøet snarere end det enkelte barn, samtidig med at ressourcerne i visitationen stadig tilordnes det enkelte barn og ikke miljøet. Den narrative praksis har udviklet et perspektiv, hvor vi i stigende grad anskuer børn som deltagere i fællesskaber og inklusion som det at muliggøre forskellige former for deltagelse. Men den administrative organisering fastholder stadig et blik på det enkelte barn som bærer af problemet.

Spørgsmålet er, hvordan vi udbreder og involverer flere aktører i de samtaler, som er opstået i forlængelse af den nye narrative praksis.

Det er selvfølgelig ikke muligt at udvikle fortællinger, som ikke har fastlåstheder. I kraft af sine plot, karaktertegninger og dramatiske forløb har fortællinger pr. definition en struktur. Enhver form for åbenhed for nogle typer af muligheder må forudsætte lukkethed i forhold til andre. Hvad det handler om, er snarere at være lyttende og sensitiv over for faståstheder, som underminerer grundlaget for dialog og anerkendelse og dermed for os som handlende væsener.

Arbejder vi møjsommeligt med disse tilgange, vil vi kunne nuancere de abstrakte modstillinger, som dominerede fortællingen i sidste afsnit:

- Fra at vi som ledere ser os stående over for en organisation eller en borger, som besidder bestemte egenskaber og problemer, kan vi nu bedre se os som engagerede i en fælles udvikling af fortællinger. Ledere, medarbejdere og borgere er alle deltagere i udviklingen af fortællingerne og deres narrative landskaber.

- Fra at vi blot ser os i klemme mellem idealer og virkelighed, er vi nu deltagere i deres indbyrdes drama og på jagt efter de konkrete åbninger, der viser sig. I en fortælling må idealerne nødvendigvis blive udfordret og blive tvunget til konkretisering og omformning. Selv hvis helten klynger sig til sine værdier til det sidste, kan han ikke være statisk – netop dét at klynge sig til værdier og gå ned med flaget er en temmelig aktiv og dynamisk proces, som kræver masser af responsivitet fra hovedpersonen.

- Fra at skelne mellem design og implementering (hoved og hænder) som to særskilte faser og processer, bliver det klart, at de snarere er to sider af samme sag. I den fortællende praksis er der ikke nogen, der tænker, og andre, der handler. Tænkning og handling hvirvler sig ind og ud af hinanden. De er to aspekter af samme proces.

- Endelig bliver det med denne tilgang sværere at tematisere landskabet som befolket af medløbere og modstandere. Skellet bliver mere tvetydigt og foranderligt. Måske mister det ikke kun sin bastanthed, men også sin betydning. I stedet dukker et billede op, hvor vi er indbyrdes forbundne og henvist til hinanden.

Hermed udvikler vi en mere radikal åbenhed for den kompleksitet, der er i spil. Vi kan ikke længere sige, at vi er fanget i et krydspres. Vi er krydsfeltet, hvorfra de forskellige rationaler og fortolkningsmuligheder udgår.

13.5. Kunsten at invitere

Narrativ praksis lægger således op til en åben udforskning af, hvordan vi overhovedet kan forstå vores ydelser, indbyrdes relationer og identiteter. Når vi engagerer os, indtræder vi i et søgefællesskab, hvor vi selv og vores grundopfattelser er i spil. Derfor kan vi ikke præcist sige, hvor processen leder hen. Et grundvilkår er derfor, at vi kan acceptere dette fravær af kontrol. At styre vil i høj grad sige at invitere til en undersøgende dialog.

Især når vi befinder os i dilemmaprægede situationer, kan det medføre en kolossal åbning at slippe kontrollen – i hvert fald for en tid og indbyde til en søgende udvikling af fortællinger. Et eksempel viste sig i forbindelse med udviklingen af faglige kvalitetsoplysninger på dagtilbudsområdet. Som nævnt førte kvalitetsreformen til et intensiveret fokus på at sætte mål for kvaliteten er de offentlige kerneydelser (se kapitel 2, afsnit 2). Ét af fokusområderne var dagtilbud. I et samarbejde mellem Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Finansministeriet og KL blev der sat gang i et udviklingsarbejde (KL m.fl. 2010a & 2010b). I landets dagtilbud havde der i de forløbne år udviklet sig mangfoldige former for faglig dokumentation inden for det pædagogiske arbejde, som typisk var af kvalitativ natur. Hertil hørte bl.a. praksis- og læringsfortællinger. Denne dokumentation blev imidlertid mest brugt lokalt og i meget begrænset omfang til at kvalificere styringsdialogen med f.eks. de lokale politikere (EVA 2009).

For områdets praktikere medførte det imidlertid en del svære spørgsmål. For hvordan kan vi måle kvalitet og effekter af at gå i et dagtilbud? Skal vi sætte meget funktionelle og præstationsorienterede mål? Eller skal vi fokusere på børnenes brede dannelse? Skal vi måle de individuelle børns udbytte? Eller skal vi se på kvaliteter ved læringsmiljøerne? Disse spørgsmål angår det grundlæggende indhold i pædagogisk arbejde.

Spørgsmålene førte til et undersøgende og narrativt orienteret initiativ, som i første omgang blev taget af Danmarks Evalueringsinstitut og Odense Kommune (hvor jeg selv arbejdede på det tidspunkt). Det var inspireret og vejledt af Patricia Shaw (Shaw 2002). Initiativet bestod i at sammenkalde personer med forskellige vinkler til området og indbyde dem til at fortælle om, hvordan de så børns udbytte af at gå i dagtilbud. En helt afgørende del af processen bestod i overhovedet at samle og invitere kredsen. Vi brugte omtrent følgende fremgangsmåde:

- Vi startede med at udpege nogle få personer, som vi umiddelbart gerne ville inddrage.
- Hver person blev kontaktet og blev forklaret, hvorfor vi ville have dem med til et kommende møde. De blev interviewet kort om deres tanker om vores spørgsmål.
- De enkelte inviterede pegede selv på nogle, som de gerne så inviteret, og disse blev herefter også kontaktet og interviewet.
- Invitationen til det kommende møde blev selv et narrativ, som omhandlede invitationsprocessen og dannede en mosaik af de enkelte deltageres bidrag.

- Invitationen blev udsendt på email, og alle deltagere blev opfordret til at spille tilbage med deres tanker om, hvad de læste (ved at bruge "besvar alle").
- Inden mødet forelå altså en længere kæde af mails, som allerede udfoldede deltagernes tanker og respons til hinanden.

Allerede i invitationsprocessen dannes således en fælles fortælling, som sammenvæver de enkelte deltageres bidrag og perspektiver. Da de mødtes, havde alle fra starten en forståelse af at være del af en fælles søgeproces.

Deltagerkredsen kom til at omfatte pædagoger, fagforeningsrepræsentanter, forskere, kommunale administratorer og politikere samt embedsmænd fra ministerierne. Mødet blev en åben udveksling af fortællinger om, hvordan vi genkender og erfarer kvalitet i pædagogisk arbejde. På den ene side viste processen kvalitetsbegrebets umådelige kompleksitet – dets mange sider og fortolkningsmuligheder. På den anden side var der en befriende oplevelse af, at det trods alt var muligt at føre en ganske meningsfuld og naturlig samtale om kvalitet – også selv om deltagerne normalt blev forbundet med positioner, som lå langt fra hinanden (om kunsten at invitere, se også Block 2008).

Mødet var én af de inspirationer, som førte til udviklingen af modeller for brug af narrativer i dokumentationen af faglig kvalitet. Udfordringen var, hvordan narrativer kunne bruges med den fornødne systematik til at kvalificere dialogen mellem de fagprofessionelle, forældre, politikere og administratorer, samt hvordan vi herigennem kunne forholde os åbne for den store kompleksitet i de pædagogiske processer. Denne udfordring tager vi op i næste afsnit.

13.6. ”Aggregering” af narrativer?

Fortællinger opstår altid lokalt – i specifikke sammenhænge. I fortællinger dannes temaer og plot, som kan give afsæt for nye fortællinger og involvering af flere aktører. Men hver gang får temaet og plottet sin mening i den specifikke sammenhæng.

Problemet er her, hvordan narrative indsigter kan overføres mellem kontekster og indgå i en dialog på tværs af forskellige styringsniveauer. Erfaringerne viste jo, at den pædagogiske dokumentation for det meste blev brugt lokalt – og sjældent oplyste den politiske debat.

Et synspunkt kunne være, at dette blot bekræfter, at narrativ viden er lokal og ikke lader sig af-kontekstualisere uden et massivt tab af mening. Ud fra dette synspunkt kunne man spørge, om ikke hele idéen om at “opsamle” og “rapportere” narrativ viden ikke er udtryk for en forfejlet forståelse af den narrative videns natur. Når vi taler om at opsamle og aggregere viden, kan det forstås ud fra et atomistisk vidensbegreb, hvor viden består i, at løsrevne data og informationer indfanges og samles i mere aggregerede enheder – på samme måde som når vi lægger tal sammen. Vi kan registrere antallet af sygedage i alle dagtilbud og skoler, og lægger vi disse tal sammen, opnår vi et tal for, hvor mange sygedage, der er i alt. Men kan vi på samme måde tage pædagogiske erfaringer og fortællinger og ”lægge dem sammen”?

Konsekvensen behøver ikke at være, at vi ikke kan dele og sammenfatte vores erfaringer og fortællinger på tværs af de kontekster, hvor de oprindeligt kom til syne. Blot må vi indse, at der i en sådan “deling” altid skabes en ny kontekst for en ny og fællesgjort fortælling. Konkret kan det handle om, hvordan vi deler de indsigter, der er opstået fra den inklusionsskabende praksis, så vi kan

nyttiggøre dem, når vi skal udvikle politikker og rammebetingelser for arbejdet. Dette indebærer, at vi her må tænke "aggregering" og "rapportering" væsentligt anderledes end i den atomistiske vidensmodel.

I samarbejde med en række kommuner har Danmarks Evalueringsinstitut udviklet en model for, hvordan kernehistorier, meta-fortællinger og evalueringsfællesskaber kan bruges til at kvalificere styringsdialogen på dagtilbudsområdet. Baggrunden var et opdrag fra Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Finansministeriet og KL (KL m.fl. 2010a & 2010b). Brugen af kernehistorier, meta-fortællinger og evalueringsfællesskaber udgør én blandt flere metoder, som kredsen af interessenter anbefaler til dokumentation af faglig kvalitet i dagtilbud.

Udgangspunktet er, at vi danner *et pædagogisk evalueringsfællesskab* (KL m.fl. 2010a). Oplægget lægger her primært vægt på deltagelse fra hele eller dele af personalet samt eventuelle eksterne eksperter. For at sikre forskellige perspektiver foreslås det, at fællesskabet kan sammensættes på tværs af institutioner.

Medlemmerne af evalueringsfællesskabet udformer og fremlægger et materiale bestående af ca. 25-30 læringsfortællinger. Det vil sige medlemmernes egne fortællinger om børns læreprocesser. Pædagogerne fortæller på skift og reflekterer over fortællingernes indhold. Historierne grupperes og forbindes ud fra overordnede temaer, som formuleres i fællesskabet. Historier med særlig relevans uddybes og detaljeres – eventuelt med inddragelse af andres perspektiv og andre typer af viden (f.eks. fra sprogvurderinger, observationer etc.). Grundlæggende er der her tale om en bevidnelse af historierne, som bruges til at udpege mønstre og temaer, der kan arbejdes videre med. Herigennem gøres fortællingerne tykkere – altså rigere på aspekter, nuancer og perspektiver.

Som led i samtalen identificeres 3-5 *kernehistorier*, som er de fortykkede udgaver af de oprindelige læringsfortællinger. De er altså pædagogiske fortællinger, som er blevet nuanceret og beriget gennem en fælles refleksion.

For at fastholde udbyttet af samtalen udformes en *meta-fortælling*, en historie om læringshistorierne. Meta-fortællingen handler om, hvordan deltagerne har kunnet genkende forskellige mønstre og temaer i læringsfortællingerne, og hvilke refleksioner og diskussioner dette har givet anledning til. En klar udfordring er, at meta-fortællingen bevarer sin karakter af fortælling. På meta-niveau kan det være fristende at blive abstrakt og generaliserende, så resultatet nærmere bliver en skematisk opstilling af abstrakte emner og pointer. Denne fare kan modgås, hvis vi netop ikke udformer meta-fortællingen som en abstraktion på grundlag af læringsfortællingerne, men som den konkrete historie om, hvordan vi så mønstre i læringsfortællingerne.

Meta-fortællingerne bliver pædagogernes bidrag til dialog med deres opdragsgivere blandt forældre, politikere og forvaltningsfolk. Denne kreds udgør *det kommunale evalueringsfællesskab* (KL m.fl. 2010b). Også her inviterer vi deltagerne til at udpege og reflektere over temaer og mønstre i det forelagte materiale. Pædagoger og ledere fremlægger udvalgte kernehistorier og meta-fortællinger. De andre interessenter udgør reflekterende team, som på skift udpeger og drøfter de mønstre, som de kan få øje på som særligt relevante i materialet. Fra de forskellige deltageres perspektiver får vi bud på, hvor frontlinjen i den pædagogiske udvikling tegner sig, og hvordan vi udvikler gunstige rammebetingelser for denne udvikling.

Evalueringsfællesskabet kan være et bud på, hvordan vi bruger narrativer i en styringsdialog. Narrativernes styrke ligger i deres evne til at rumme og udtrykke en kolossal kompleksitet i en form, som er forståelig og refleksionsskabende. Ved at dele narrativer i fællesskaber kommer vi også til at dele kompleksiteten. Der ligger ingen illusion om, at den kan udtrykkes i en entydig fælles forståelse. Tværtimod handler dannelsen af en meta-fortælling om at anerkende de forskellige fortolkninger, som deltagerne har anlagt over materialet af læringsfortællingerne. Ofte vil fortællingerne blive videreudviklet – der vil komme spørgsmål og opfordringer, som sætter nye fortællinger i gang. Evalueringsfællesskabet forholder sig altså ikke kun beskuende i forhold til givne fortællinger, men bliver en aktiv deltager i udviklingen af området (denne pointe er illustreret hos Donaldson m.fl. 2005b).

Man kan spørge om, hvori validiteten af en meta-fortælling består. Er der en risiko for, at vi blot forfører hinanden med gode historier, og er der en reel mulighed for kritisk at afprøve indholdet af fortællingerne? Hvis narrativer skal kunne bruges som rapportering i en styringsmæssig sammenhæng, er adgangen til kritisk afprøvning essentiel. Vi må kunne godtgøre, at fortællingerne er udtryk for væsentlige pointer med en mere bred relevans.

Jeg kan se to mulige svar på dette spørgsmål. Det ene svar er, at validiteten i narrativ forstand ligger i, at deltagerne i et evalueringsfællesskab kan udpege og genkende mønstre og temaer i fortællingerne, og at denne genkendelse er befordrende for udviklingen af nye og mere nuancerede og indholdsrige diskussioner om kvalitet. Validiteten består her i intersubjektiviteten, i genkendelsen og i den pragmatiske værdi af fortællingerne.

Det andet svar indebærer, at vi går ud over fortællingernes egen logik og oversætter fortællingerne til kausale hypoteser og forandringsteorier, som er empirisk testbare. Hvis fortællingerne konsekvent fremhæver, at en bestemt arbejdsform er gavnlig for inklusion, kan vi via en forandringsteori prøve at specificere, hvordan arbejdsformer tilvejebringer effekter, som er ensbetydende med inklusion. Derpå kan vi udpege indikatorer, som kan be- eller afkræfte, om disse kausale hypoteser holder. Fortællinger kan altså danne grundlag for og være med til at kvalificere dannelsen af væsentlige og relevante forandringsteorier, og via forandringsteorierne kan vi eksplicit afprøve og udfordre de antagelser, som er på spil i vores fortællinger (dette vender jeg tilbage til i kapitel 13).

Disse to metoder til kritisk begrundelse af narrative indsigter er ikke grebet ud af den blå luft, men er forankret i den fortolkende sociologi. Weber kalder dem for henholdsvis *Sinnadäquanz* og *Kausaladäquanz* (Weber 1972).

13.7. Styring som samskabende proces

Ved hjælp af en narrativ praksis kan vi sætte bevægelse i fortællinger, som ellers har fastlåst vores handlemuligheder i bestemte dilemmaer. Hvor vi i den simple og reflekterede styring må tage afsæt i en bestemt konceptualisering af aktører, sektorer og rationaler, kan vi som fortællende forholde os skabende i forhold til disse. Og vi kan organisere os i narrative fællesskaber, hvor vi på tværs af eksisterende niveauer og sektorer går sammen om at møblere om på det narrative landskab.

Dermed tager styringen en transformativ vending. Vi kan ikke forholde os distancerede til rationaler og sektorer som noget, vi taler om og forsøger at regu-

lere. Vi er selv grundlæggende i spil i processen – og må gå ind i den med hud og hår. Hvordan kan styring tænkes under disse præmisser?

I vores forestilling om styring ligger der ofte en tænkt asymmetri: Der er et grundlæggende skel mellem dem, der styrer, og dem, der bliver styret. Skellet er naturligvis relativt og flytter sig, afhængigt af, hvilke dele af organisationen vi fokuserer på. Men det er vigtigt for definitionen af en styringsrelation. Når vi engagerer os i narrative fællesskaber, gør vi det naturligvis også ud fra en forståelse af vores forskellige hierarkiske roller. Der er medarbejdere, administratorer, politikere og forældre. Og der er et spind af magtrelationer mellem parterne, som danner betingelser for inklusion og eksklusion. Magtrelationer eksisterer i og med, at de løbende genbekræftes og begrundes i vores indbyrdes kommunikation. Et narrativt fællesskab er ikke et magtmæssigt frirum. Men når en fælles fortælling sætter sig i bevægelse, kan den ikke undgå at bringe identiteter og magtrelationer i spil på nye og uforudsigelige måder.

På et møde mellem pædagoger og topembedsfolk fra staten har jeg oplevet, at samtalen starter med, at embedsmændene spørger nysgerrigt til pædagogernes historier om kvalitet og dokumentation. Men pludselig, og ganske uplanlagt, vendes relationen om. Én af pædagogerne vil gerne vide lidt mere om, hvordan det er at være embedsmand, og hvornår der er brug for dokumentation. Det bliver besvaret af temmelig oprigtige historier om dilemmaer og vanskelige vilkår inden for politikerbetjening, regulering og administration på området. Der opstår en begyndende gensidig forståelse af hinanden og den rolle, som dokumentation spiller i forskellige sammenhænge. Her sker en omformning af relationen. Vi er ikke samlet for at foretage en ”anerkendende undersøgelse” af pædagogernes praksis. Samtalen er blevet til noget mere: nemlig udvikling af gensidig forståelse, fortrolighed og hjælpsomhed.

Det er slet og ret svært at opretholde asymmetri, ensidighed og faste typifikationer af hinanden, når vi først har kastet os ind i en narrativ nyskabelse.

13.8. Rationalitet i narrative sprog

Narrative sprog adskiller sig fra præskriptive og kausale sprog ved, at de på radikal vis sætter vores identitet og status som aktører på spil. Det handler ikke blot om at måle en given handling op imod en given norm eller at sammenkæde givne aktørers handlinger med deres iagttagelige effekter. I fortællingen konstituerer vi os som aktører. Vi indtræder i bestemte karakterer, og vores handlinger får betydning ved at indgå i bestemte intriger og plot.

I narrativet indgår såvel normative vurderinger og kausale forklaringer, men disse får deres betydning som del af narrativets overordnede plot og dramaturgi. Vi kan bruge narrativet til at kvalificere både vurderinger og kausale hypoteser, ligesom vi også kan teste de indsigter, der kommer til syne i et narrativ, ved at omformulere dem til kausale hypoteser, der kan afprøves.

Da vi gennem narrativer konstituerer og udvikler vores roller som aktører, er anerkendelse radikalt på spil. Når vi fortolker begivenheder og handlinger (handlingslandskabet), danner vi løbende vurderinger af aktørernes karakter, dispositioner og motiver (meningslandskabet). Disse fortolkninger bliver igen bindende for, hvilke handlemuligheder vi tilskrives som aktører. I en sådan fortolkningsproces kan vi opleve at blive låst i bestemte roller og at blive gradvist marginaliseret og ekskluderet fra attraktive deltagelsesmuligheder og fællesskaber. En fortælling kan konstituere os som uansvarlige, inkompetente og fodslæbende. Modvægten hertil kan være narrative praksisser, hvor vi

eksternaliserer de tilskrevne karaktertræk, nuancerer vores roller og udvider feltet af handlemuligheder. På den måde er vores fortællende praksis på en meget betydningsfuld måde arena for anerkendelseskampe. At kunne begå sig i den fortællende praksis er en afgørende parameter for at blive anerkendt som deltager.

	Præskriptive sprog	**Kausale sprog**	**Narrative sprog**
Transformativ rationalitet	Udøve dømmekraft.	Skabe nye regularitet ved at udvikle nye forandringsteorier.	Skabe radikalt nye plot, strukturer og aktørpositioner i sammenstødet mellem rivaliserende narrativer.
Reflekteret rationalitet	Skelne mellem normative kontekster.	Skelne mellem regulariteter og deres afhængighed af kontekster.	Skelne mellem forskellige plot/ modplot og strukturer og hertil knyttede aktørpositioner og handlemuligheder. Meta-fortælling
Simpel rationalitet	Matche handlinger og normer.	Koble mekanismer og kontekster med effekter (mekanisme+kontekst =regularitet).	Konstituere aktørroller og handlinger inden for plot og dramatiske strukturer.

Tabel 11: Rationalitet samt præskriptive, kausale og narrative sprog

I narrativet fra Furesø 2011 løber et stærkt dominerende plot om ”hvordan vi fik styr på kommunen”, og det deler landskabet i en bastant skelnen mellem ”ansvarlig” og ”uansvarlig”. Hertil hører også en del-fortælling om at få styr på udgifterne til specialundervisning gennem en øget inklusionsindsats. Andre plot kommer til syne – f.eks. om samskabelse, fornyelse etc. Men udfordrer det forestillingen om ansvarlighed, trumfer det dominerende plot, i hvert fald sådan som det opleves i narrativet fra 2011. Men måske er min egen fortælling også låst på en række punkter. F.eks. sætter de narrative bevægelser på børneområdet gang i nye karaktertegninger af børn, specielle behov og professionelle roller, som potentielt også kan re-definere, hvad det vil sige at drive forvaltning og styring. Måske også mit eget narrativ kunne komme i bevægelse. Intet grundplot kan være altdominerende og uanfægtet. Nye sprækker og muligheder dukker op – også hvor jeg som styringsprofessionel ikke ville vente det, fra den pædagogiske og psykologiske praksis, der som udgangspunkt skulle bringes under kontrol.

	Præskriptive sprog	**Kausale sprog**	**Narrative sprog**
Transformativ rationalitet	Gå ind i og dele de konkrete sagers kompleksitet, ressourcer og handleveje.	Nydanne forholdet mellem sagsbehandler og ung og deres samtaler, f.eks. gennem ung-til-ung-samtaler.	Bevægelser i forståelsen af børn, professionelle og styringen – kim til nye grundplot.
Reflekteret rationalitet	Abstrakt modstille budgetter og krav til sagsbehandling.	Afveje modstridende incitamenter til at klassificere den unge i bestemte match-grupper/målgrupper.	Anerkende forgreninger af forskellige plot om inklusion, velfærdsinnovation, samskabelse.
Simpel rationalitet	Holde budgetter og udøve korrekt sagsbehandling.	Finde den rigtige indsats til den unge iht. effektmålene.	Grundplot om at have styr på tingene og være ansvarlig.

Tabel 12: Rationalitet samt præskriptive, kausale og narrative sprog, Furesø 2011

Også det narrative sprog danner et medie for udlægning af vores handlingers rationelle indhold. I simpel forstand handler det om at kunne udlægge en handling som del af et plot og en dramaturgi, hvor handlingen giver mening og er konsistent med de relevante aktørpositioner. En handling er forståelig, når vi kan sige, "nå ja, sådan kunne han godt handle i den situation". Her indgår komplekse referencer mellem handlings- og meningslandskabet. At være simpelt rationel vil altså sige at kunne godtgøre sine handlinger ved at være deltager i en løbende fortællende og fortolkende praksis. I dette afsnit har jeg illustreret mere bevidste narrative praksisser, hvor vi forholder os til vores fortællinger som fortællinger med bestemte plot, dramaturgier og mulige aktørpositioner. Det sker, når vi gennem samtaler prøver at nuancere og udvide en fortælling, eller når vi deltager i et evalueringsfællesskab, som skal udforme en metafortælling. Reflekteret rationalitet er at kunne fortælle om fortællingerne – skelne mellem alternative plot, dramaturgier og aktørpositioner. Når vi udvikler narrative metoder som del af den faglige og styringsmæssige praksis, opstår en ny arena, hvor aktøren også skal godtgøre sig som fortællende om fortællinger. Transformativ rationalitet opstår i det øjeblik, hvor vi i sammenstødet mellem stridende plot ser radikalt nye plot komme til syne. Det kunne ske i et evalueringsfællesskab, hvor mødet mellem pædagoger, forældre og politikere giver afsæt for at sætte helt nye udtryk på, hvad kvalitet i dagtilbud vil sige, og hvordan inklusion indgår her.

Kapitel 14: Rammer for en mere autentisk styringsdialog

14.1. Organisationen som en kæde af læringsrum

I dette kapitel skal jeg behandle, hvordan vi som deltagere i styringens samtaler kan udvikle rammerne for disse samtaler, så de fremmer autentisk dialog. Lad det være sagt med det samme: Jeg tror ikke, at vi kan strukturere os til autenticitet. Men jeg tror, at vi kan føre samtaler på en måde, hvor der bliver bedre plads til og mulighed for at få sat udtryk på det væsentlige. Modsat er det nemt at få øje på indretninger af styringsdialogen, som gør dette sværere.

Som del af arbejdet med at udvikle styringens samtaler opstillede jeg i november 2011 følgende syv forslag til bedre styringsdialog (Majgaard 2011f). Jeg skal her gøre rede for forslagene, og i det perspektiverende kapitel (kapitel 16) skal jeg fortælle, hvordan dette skabte anderledes ledetråde for mit videre arbejde.

Styring består basalt set af samtaler. Og vi udvikler styring ved at skabe nye mønstre af samtaler, som er organiseret gennem f.eks. præskriptive, kausale eller narrative temaer. Dette forehavende bærer en iboende paradoksi: I samtalerne må vi påberåbe os bestemte universaliserede helheder (institutionen, forvaltningen, staten, velfærdssamfundet) som forpligtende kontekster for de anerkendelses-fordringer, der rejses i samtalerne. Men det må nødvendigvis altid foregå lokalt – i bestemte situationer og fra partikulære positioner.

Når vi italesætter disse helheder, danner vi en abstrakt organisatorisk topografi, hvor vi typisk organiserer vores positioner efter en top og bund eller center og en periferi af organisationen. Det sker ikke mindst, når vi med brug af formelle og præskriptive sprog italesætter organisationen som et hierarki, som er define-

ret ved formelle kompetence- og delegationsforhold. Når vi anvender denne metafor, ser vi styringens samtaler på en bestemt måde: Byrådet træffer beslutninger om mål. Forvaltningen omsætter målene i operationelle planer og indgår forpligtende aftaler med institutionerne, som udfører dem. Temaer distribueres via beslutninger, som er forpligtende for de nedre niveauer. Der kan fra bestemte positioner tales med forpligtende virkninger for samtaler, der finder sted andre steder og i andre kontekster. Hermed udtrykker vi organisationen som en formel helhed. Og vi kunne formentlig ikke opretholde en formel organisering uden at benytte den hierarkiske metafor – ikke i gængs forstand, i hvert fald!

Men som andre formelle metaforer indebærer hierarki-figuren en meget kraftig reduktion af den kompleksitet, der kan komme til udtryk i styringskommunikationen. Vi kommer til at overse, at tilsyneladende samme ord har forskellig betydning, afhængigt af, hvor i organisationen de bruges. Det, der tales om i byrådssalen, og den betydning, der her knyttes til bestemte ord og udtryk, er ikke det, vi genfinder i decentrale institutioner. I byrådssalen tales der måske om inklusion som politisk ideal, som indebærer et opgør med et segregeret uddannelsessystem og en omfattende binding af ressourcerne i specialiserede tilbud. Når lærere og pædagoger skal "implementere" sådanne idealer i deres egen dagligdag, må de rekonstrueres som pædagogiske begreber og hertil knyttede praksisformer. Ofte har jeg oplevet politikere, som undrede sig over, at organisationen ikke bare udmøntede målene, når nu de var besluttet. Men her overså de, at politiske idealer ikke bare udmøntes og implementeres, men kun kan få mening ved at blive omtolket og rekonstrueret i helt andre kontekster. Omvendt har jeg også oplevet, at pædagoger og lærere har følt afmagt over for at skulle realisere politiske mål om at være rummelige. Nogle gange har de rettet en skarp kritik mod de politiske mål som hule og hykleriske,

fordi de ikke gav pædagogisk mening i netop deres praksis. Her overså de, at politikerne havde formuleret idealerne som netop politiske og ikke som pædagogiske. I begge tilfælde lægger hierarki-metaforen op til kategori-fejl, hvor radikalt forskellige kontekster behandles som om de var ens.

Det kan derfor være gavnligt for en nuancering af styringens samtaler, hvis vi supplerer hierarki-metaforen med andre metaforer og organisatoriske topografier, som synliggør de gensidige afhængighedsforhold mellem styringsniveauerne. Det drejer sig vel at mærke ikke om at afskaffe hierarkiet, som har en grundlæggende konstituerende betydning for den organisatoriske kontekst. Snarere gælder det om at berige hierarki-metaforen med en forståelse af gensidighed.

Her kan vi ty til en reflekteret rationel styringstilgang, hvor vi kan se organisationen som et netværk med mange centre, der er kendetegnet af forskellige styringslogikker. I denne netværks-topografi fremstår organisationen som en kæde af læringsrum, hvor forskellige aktører fortolker og gør sig erfaringer med f.eks. temaet inklusion (Majgaard 2008a). Her kan vi se pædagogens møde med et barn som ét læringsrum, hvor fokus er på opdagelsen af barnets potentialer i dets relationer til andre børn og de voksne i en børnehave. Selve børnehaven kunne være et andet læringsrum, hvor temaet var udviklingen af læringsmiljøet. Dialogen mellem institution og forvaltning danner endnu et læringsrum, hvor fokus er på udvikling af rammebetingelser og arbejdsformer i det pædagogiske arbejde. Og endelig er byrådet og den lokale politik et læringsrum med fokus på idealer, mål og ressourcer. Styrken i denne metafor er, at vi legitimt kan tale om, at hvert rum har en selvstændighed. Byrådet kan gennem sine beslutninger danne forpligtende betingelser for læringen i et andet rum. Men byrådet kan ikke diktere indholdet af denne læring. Med me-

taforen kultiveres en særlig ydmyghed, idet styring bliver at kvalificere læreprocesser, hvis indhold vi ikke kan bestemme.

Udfordringen er, at den som spatiel metafor kommer til at tingsliggøre bestemte rum, som er forud for samtalerne, og "hvori" de foregår. Også heri ligger altså en abstrakt idealisering. Vi tilskriver de forskellige læringsrum bestemte perspektiver og logikker (f.eks. politik og pædagogik). Og i denne idealisering udskilles også alle de aspekter af styringen, som ikke angår læring – f.eks. brug af tvang, idiosynkrasier etc. Et udtryk for dette behandlede vi i sidste kapitel: nemlig spaltningen af organisationen i drift og udvikling, hverdag og frirum. Spaltningen kan give anledning til skizofrene situationer, hvor vi pendler mellem de to "rum", mellem beslutning og leg.

Alt dette taler for, at også netværks-metaforen har brug for at blive beriget. Vi kan give slip på idéen om på forhånd at tilskrive de enkelte læringsrum bestemte grænser og typificerede logikker. Grænser og logikker kunne være noget, der opstår i processen. Dette kan komme til udtryk gennem den tranformative styrings begreb om et narrativt fællesskab. Som fortællende er vi hele tiden i gang med at definere meningslandskabet og dets aktører. Pædagoger, lærere, forældre, politikere og administratorer indtræder i deres særskilte karakterer gennem den måde, hvorpå vi udvikler vores fælles fortællinger om f.eks. inklusion.

Er konklusionen på dette, at vi bliver nødt til at vælge, hvilken organisatorisk topografi, vi vil italesætte? Hierarkiet, netværket eller det narrative fællesskab? Nej, selvfølgelig ikke. Snarere er der tale om tre grader af åbenhed for kompleksitet: I hierarkiet har vi indsnævret åbenheden ved, at vi, i et præskriptivt sprog, foreskriver bestemte afhængighedsrelationer mellem aktørerne (den

enes beslutninger er bindende for den anden). Med netværket udvider vi åbenheden til at kunne favne forskelligheden og gensidigheden i relationerne mellem de mange aktører og deres rationaler. Og med det narrative fællesskab udvides åbenheden endnu mere – vi slipper de forudgivne typifikationer af rationaler og aktører og ser dem blive til, lokalt og konkret. Med en sådan åbenhed er der intet til hinder for at kunne tale om hierarkier og netværk. Blot vi er klar over, at disse altid er formelle aftegninger af et landskab, som hele tiden er i opbrud og bevægelse.

Hvert perspektiv har værdi. Det besinder os på henholdsvis loyalitet (sansen for et højere mål, organisatorisk sammenhæng og forpligtethed), gensidighed (sansen for mangfoldighed og anerkendelse som grundlaget for rationalitet) og samskabelse (sansen for det skabende i vores samvær). Og disse tre perspektiver kan godt rummes i ét blik.

14.2. Langsigtet perspektiv og fokus på effekter

En anden væsentlig faktor er det tidsperspektiv, hvorunder vi drøfter sammenhænge mellem mål, indsatser og effekter. Jo kortere et tidsperspektiv, desto mere presset og fattig på muligheder er dialogen.

Den aktuelle styring er præget af et kortsigtet perspektiv, som er sat af økonomiaftalerne mellem stat og kommuner. Her er sat ét-årige økonomiske mål for kommunernes udgifter. Der følges op hvert halve år. Og overskridelser sanktioneres både individuelt og kollektivt. Det er et kort tidsperspektiv, som er defineret i et lukket og formelt sprog. Den økonomiske styring er således blevet et hækkeløb, hvor det handler om at ramme bestemte måltal på bestemte tidspunkter. Vi bruger relativt mange ressourcer på at planlægge og periodisere ud-

giftsudviklingen. Muligheden for at spare op og investere i et flerårigt perspektiv mister sin betydning. I Furesø Kommune er f.eks. institutionernes adgang til at videreføre opsparinger mellem budgetår stærkt begrænset, og vi kan allerede se virkningerne i form af mere kortsigtede forbrugsmønstre.

Når vi taler om at styre det specialiserede socialområde, er handlemulighederne i høj grad bestemt af tidsperspektivet. Skal forbruget bremses her og nu, består mulighederne primært i at begrænse adgangen til ydelser og foranstaltninger. Og er opbremsningen hård, ser vi tit kommuner, der balancerer faretruende på kanten af retssikkerhed i forvaltningen af ydelserne. I det korte perspektiv tilspidses dilemmaerne mellem økonomi og retssikkerhed. Hvis vi derimod kan udvide tidsperspektivet, åbner andre handlemuligheder sig. Vi kan iværksætte langsigtede, forebyggende strategier, og vi kan udvikle en vifte af tilbud og foranstaltninger, som fremmer tidlige og inkluderende indsatser.

Man kan også gøre sig den iagttagelse, at korte tidsperspektiver gør det vanskeligere at udfolde en nuanceret samtale i kausale og narrative sprog. Vil vi for alvor forstå sammenhængene i vores indsatser og bruge denne forståelse som præmis for beslutninger, kræver det tid – og dermed muligheden for at iagttage og nyttiggøre sammenhængene. Vil vi bruge narrativer til at konstituere nye kontekster, nye aktørpositioner, plot og handlemuligheder, kræver det også tid. Når tiden er knap, bliver samtalen hurtigt lukket.

Med det nye regeringsgrundlag lægges der op til flerårige kommuneaftaler. Heri ligger en basal mulighed for at forny styringen. Kommuner og stat kan i et flerårigt perspektiv opstille mål og hertil afstemte udgiftsrammer. Det vil kunne give langsigtede pejlemærker og en vis arbejdsro, hvori styringsdialogen kan udvikle sig.

Også internt i kommunerne vil et flerårigt perspektiv kunne gavne mulighederne for en mere rationel og åben dialog. I Furesø Kommune er man p.t. i gang med at udvikle et nyt koncept for både politikker og resultataftaler. Idéen er, at politikker opstiller få, flerårige effektmål for de større kerneområder. Med afsæt heri indgår direktionen to-årige resultataftaler med de enkelte fagcentre, som specificerer progressionen i målopfyldelsen, og som knytter denne til bestemte ledelsesmæssige udviklingsmål (i en slags simpel forandringsteori). Meningen er at skabe langsigtethed og kontinuitet og dermed rum til, at en mere nuanceret dialog kan udvikle sig inden for relativt enkle styringsmæssige rammer.

Helt afgørende for dette er, at målene kan begrænses til relativt få og motiverende mål. Min erfaring er, at for mange og skiftende mål er ødelæggende for fokus, refleksion og læring i styringsdialogen. Når målene skal vælges, er det vigtigt, at de af parterne opleves som sigende og væsentlige for effekten og kvaliteten af indsatserne. Værdien af mål ligger i høj grad i de samtaler og processer, som målene motiverer, og de motiverer i kraft af, at de opleves som væsentlige og rammende.

Dernæst ligger der en vigtig opgave i at fastholde fokus og fjerne distraherende faktorer. Mange decentrale ledere kan fortælle, hvordan de i løbet af et år bombarderes med ønsker om adhoc-initiativer. Skolelederen skal, udover at opfylde skolens centrale mål, også iværksætte kampagner mod rygning og fedme og for affaldssortering og fleksjob. Ganske vist kan vi, selv med fokuserede mål, ikke udelukke, at nye krav og initiativer opstår. Det vil kræve en rigid organisering og binding af dialogen. Men vi kan støtte hinanden i at have skarp opmærksomhed på, hvad der er væsentligt og mindre væsentligt. Jeg har tidli-

gere fortalt decentrale ledere, at de i et komplekst samfund måtte leve med, at der altid er flere krav, end vi kan leve op til. I dag ser jeg det mere som min opgave at medvirke til at sortere og reducere denne kompleksitet.

Indførelse af en flerårig økonomisk styring, formidlet gennem et nyt aftalesystem mellem stat og kommuner, vil klart styrke en sådan udvikling af fokuseret styring. Jo mere enkelt og langsigtet vi kan fastsætte målene, desto mere plads er der til at føre en nuanceret dialog.

Nogle vil måske finde det paradoksalt, at jeg hævder, at vi, ved at skabe en meget enkel og langsigtet målstyring, skulle skabe bedre mulighed for at rumme kompleksitet. Indebærer denne tilgang ikke netop en forsimpling. Pointen er, at ved at have færre mål og bedre tid er der plads til en mere nuanceret og nysgerrig dialog om målene og en større kontinuitet i læringen. Et styrings-setup, der er overlæsset med mål og redskaber, indebærer, at opmærksomheden bindes af overhovedet at begribe og håndtere denne.

14.3. Sproglig diversitet og dynamik

Med få mål og et langt sigte er der skabt plads til, at vi kan føre en mere undersøgende dialog, hvor vi udvikler målene og afdækker sammenhængene mellem målene og vores indsatser og aktørpositioner. Disse samtaler kan, som vist, føres i normative, kausale og narrative sprog. Her skal "sprog", som nævnt, forstås som sæt af spilleregler for brug af symbolske medier. Det afgørende for udvikling af en mere autentisk styring er, at vi kan udvikle sprog, hvor vi kan sætte rammende udtryk på det væsentlige i vores arbejde, og at vi kan tage et fælles ejerskab for samtalens institutionelle og sproglige kontekst.

Vi kan her udvikle en sproglig monokultur, det vil sige en samtale, som ensidigt betjener sig af ét sæt afgrænsede spilleregler for samtalerne. I en formel monokultur måler vi f.eks. konsekvent indsatserne op imod givne normer og sorterer handlinger i rigtige og forkerte. Sådanne samtaler afgrænser sig i forhold til en fortrængt kompleksitet, og vi prøver at regulere forholdet til denne kompleksitet gennem vores udøvelse af dømmekraft. En rent formel monokultur vil imidlertid frembyde en meget indsnævret kontekst for samtale, hvor mulighederne for at behandle kompleksitet på en systematisk måde er temmelig begrænsede.

I de fleste tilfælde foregår samtaler i transformationer mellem forskellige sproglige kontekster. I kulturer præget af New Public Management vil de kausale sprog spille en væsentlig rolle som grundlag for effektivitetsvurderinger. Præskriptive og kausale sprog kombinerer sig dog, idet vi i normativ forstand er optaget af opfyldelse af fastsatte normer for effektivitet, mens vi i mere kognitiv forstand er interesserede i at afdække, hvordan handlinger fører til bestemte effekter. Vi veksler altså her mellem en normativ og en kausal tematisering af en handling. Disse tematiseringer kan være bundet til en række formaliserede udtryksformer, f.eks. målopfyldelsesskemaer, forandringsteoridiagrammer og benchmark-lister. Disse formelle og abstrakte udtryksformer begrænser helt naturligt, hvad der kan udtrykkes, og hvornår man kan være en kompetent deltager i samtalerne. Alene det at beherske disse udtryksformer udgør en væsentlig tærskel for deltagelse.

Når fagfolk skal forklare deres arbejde i en forandringsteori, indebærer det en kolossal abstraktion, hvor den oplevede dagligdag skal indpasses i skematiske beskrivelser af målgrupper, indsatser og effekter. Det er min oplevelse, at denne beskrivelse ofte appellerer til, at medarbejderne beskriver deres kodeks

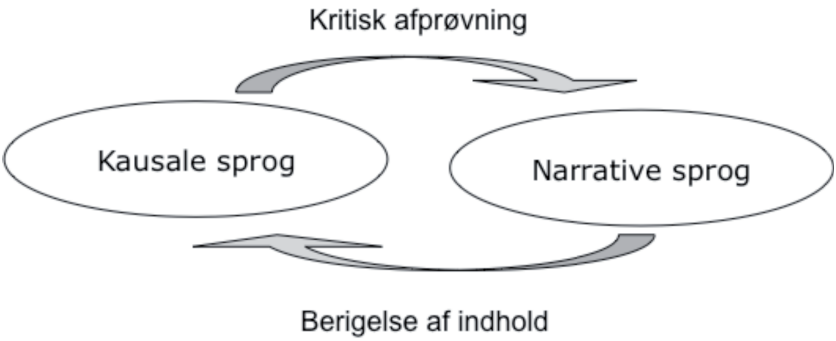
for, hvordan sammenhængene mellem indsatser og effekter burde være – mere end deres konkrete oplevelser af sammenhænge. Forandringsteorien for unge uden uddannelsesperspektiv indeholdt en del mere normative overvejelser om, hvornår unge "havde godt af et påbud" og ikke kun erfaringer om, hvornår påbud faktisk virker motiverende.

Her vil et samspil mellem kausale og narrative beskrivelser kunne være kvalificerende (se kapitel 13, afsnit 6). På den ene side vil narrativer kunne bruges som forarbejder eller grundlag for udvikling af indholdsrige forandringsteorier. I et narrativ om unge uden uddannelsesperspektiv og vores samspil med dem vil det være lettere at udfolde og nuancere flere oplevede aspekter og flere erfarede dilemmaer. Narrativet giver en bredere kontekst, idet de overhovedet konstituerer aktørerne i bestemte identiteter og med bestemte handlerum. Den dramatiske struktur og uformelle udtryksform giver flere muligheder for at konkretisere oplevede forløb og konflikter.

I Odense Kommune har jeg været med til at bruge narrativer som grundlag for politisk fastsættelse af effektmål. Vi konstruerede narrativer på grundlag af konkret erfarede cases med henblik på at synliggøre bestemte dilemmaer og valg i indsatserne. Politikerne fik disse forelagt til diskussioner, og på grundlag af disse diskussioner blev målene præciseret og prioriteret. På grundlag heraf udformede vi overordnede forandringsteorier for de effektmål, der endelig blev valgt (Odense Kommune 2010).

På den anden side kan forandringsteorier som nævnt også bruges i en slags afprøvning af de indsigter, der er kommet frem i et narrativ. Hvis narrativerne konsekvent indebærer, at bestemte indsatser afstedkommer bestemte virkninger, kan dette opstilles i en kausal hypotese, som udfoldes via en forandringste-

ori. Forandringsteorier kan testes gennem empiriske observationer. Frem for kun at vurdere narrativer ud fra deres egen logik, transformerer vi deres indsigter over i et andet sprogligt format for at gøre det testbart. Det vil naturligvis være naivt at hævde, at det er selvsamme pointe, der testes. Mening er knyttet til udtryksformen, og transformationen til en anden udtryksform indebærer også en transformation af mening. Den narrative og den korrelerende kausale pointe er modstykker i en konstrueret sammenhæng. Men tilsammen er de med til at nuancere vores forsøg på at afdække sammenhængene mellem, hvad vi gør, og hvad vi opnår.



Figur 7: Transformationer mellem kausale og narrative sprog

Hvis vi accepterer en sprogdiversitet, har vi således mulighed for at opbygge en dynamik i beskrivelserne, som fører til en højere grad af nuancering og dermed også en bedre mulighed for at udtrykke os rammende. Vi kan udvikle en forvaltning, hvor vi er meget bevidste om de sprog, vi bruger, og om de metoder og validitetsbegreber, der knytter sig til forskellige sproglige kontekster.

14.4. Rehabilitering af mundtlighed

"Skriftlighed" har i mange år været kampråbet, når vi skulle gøre faglig viden mere eksplicit. I nogle sammenhænge er det at kunne skriftliggøre i sig selv blevet en målestok for kvalitet. Mange kvalitetsmål fordrer, at der foreligger en skriftlig beskrivelse – f.eks. i form af pædagogisk dokumentation, en læreplan, en elevplan, en mobbepolitik etc. Antagelsen er, at det, at vi skriver vores overvejelser og handlinger ned, giver anledning til, at de bliver mere velovervejede.

Der foregår imidlertid meget rituel nedskrivning, og målet forskyder sig. Elevplanen, som skulle være et dynamisk redskab for bl.a. undervisningsdifferentiering, bliver i højere grad et format for skole-hjem-samtaler og erstatter tidligere tiders standpunktsblade. Når pædagoger vil fortælle om børns læreprocesser, findes der skemaer til praksis- og læringsfortællinger. Og efterhånden som pædagogen udfylder et større antal af disse narrative formularer, kan man let se, at der bliver tale om at reproducere bestemte formater. Indholdet bliver fattigt og processen rutinepræget.

Mistroen til den mundtlige form kan bero på dels en antagelse om, at den levner meget ufortalt og implicit, dels at den kan være forførende, og dels at den ikke kan opbevares og transporteres mellem kontekster. Hvad første argument angår, så får al eksplicit kommunikation mening på baggrund af en implicit viden. Også forandringsteori-diagrammer og skematiserede fortællinger lader meget ufortalt. I mundtlige samtaler er der større mulighed for at spørge og skifte perspektiv og dermed for at flytte fokus for eksplicit tematisering. Måske kan vi, via mundtlige fortællinger, anvende virkemidler, som virker forførende. Men også de formelle skriftlige formater iklæder sig en form, som har en bestemt appel. Noget kan virke meget sagligt og teknisk, hvis det opstilles i et

diagram, lige som at noget kan virke levende og fascinerende, når det fortælles. Altså, alle formater har appelformer. Det, der i alle tilfælde er brug for, er bevidsthed og kritisk tilgang, når vi indgår i kommunikation. Hver udtryksform må have sin form for kritik. Hvad sidste indvending angår, så kan også mundtlig formidling opbevares. Taptiklis (2008) fremhæver netop den mundtlige form og stemmens anvendelse som en væsentlig del af narrativet, hvorfor han konsekvent samler narrativer som lydfiler, der grupperes omkring bestemte temaer.

Spørgsmålet er, om den mundtlige samtale kunne rehabiliteres som legitim afrapporteringsform. Kunne en kvalitetsrapport bestå i et evalueringsmøde, hvor pædagoger mundtligt fremlagde narrativer og fortolkede dem i dialog med forældre, politikere og kolleger? Eksempler på dette gives i kapitel 13.

Jeg lægger ikke op til en afskaffelse af skriftlighed, men til en mere bevidst og selektiv brug af mundtlige og skriftlige formater. I en del sammenhænge vil dialogen mellem fagfolk og politikere kunne foregå mere levende, indholdsrigt og dynamisk i form af konkrete møder og samtaler end via sagsfremstillinger og skriftlige rapporter.

14.5. Styring gennem partnerskaber

På dette stadie i undersøgelsen burde det stå klart: Vi kan ikke gennemtvinge en styring af komplekse velfærdsområder ved blot at hæve stemmen eller ved at slå i bordet. I hvert fald ikke, hvis vi ønsker en rationel styring. Rationalitet fordrer anerkendende relationer.

Netop med afsæt i en hierarkisk styringsforståelse kunne vi nære potente styringsfantasier om at "skære igennem" og "rulle nye strategier ud". Dette kan lade sig gøre. Men netop når det drejer sig om komplekse ydelser og arbejdsformer, må erfaringerne siges at være dårlige. I kapitel 6 gav jeg en række eksempler på, at sådanne styringsinitiativer simpelthen ikke føres ud i livet. De gør ikke, som vi siger! Lærerne udformer f.eks. ikke elevplaner efter de intentioner, som lå bag reguleringen, og som følger af en streng læsning af den gældende bekendtgørelse.

Denne erkendelse kan føre til, at vi endnu mere indædt forsøger at "gennemsætte" reguleringsforsøg. Vi kan forstå situationen i agentteoriens termer: Vi er oppe imod fagfolk og faglige kulturer, som værner om deres selvstændighed, og som øver modstand mod forandring, som kommer "udefra". Vi kan derfor prøve at blive endnu mere strategiske, skabe endnu mere uomgængelige incitamenter og trusler eller håndtere processer endnu mere kyndigt og manipulerende. Det kan blive en krig.

Eller også kan vi betragte "hullerne i styringskæden" som kærkomne budbringere, der minder os om, at gensidighed er grundlag for rationel styring. Vi er afhængige af hinanden. Styring kan kun lykkes ved, at et tema overtages som forpligtende præmis for en samtale og de heri liggende læreprocesser. Og som grundlag for dette må vi anerkende hinanden som samtalepartnere.

Regeringens intension om et flerårigt kommunalt aftalesystem kunne muliggøre dannelse af partnerskaber mellem stat, kommuner og de store professioner om reguleringen af velfærdsområder. Hvis der skal indgås aftaler om forpligtende resultatmål og økonomiske rammer, kunne denne proces være en anled-

ning til at søge dialog mellem repræsentanter fra stat, kommuner og professionerne.

I 2010 forsøgte daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen at samle folkeskolens interessenter i et nationalt partnerskab om udvikling af folkeskolen. Dette initiativ lå i forlængelse af flere års forsøg på at styre skolen i strid med store dele af lærerprofessionen. Nu blev der skabt en mulighed for at etablere et mere fælles grundlag. Parterne mødtes bl.a. til en stribe møder på Marienborg (hvor jeg selv deltog som formand for børne- og kulturcheferne). De fleste vil huske, at forsøget på et partnerskab strandede i september 2010 i et offentligt mundhuggeri mellem undervisningsministeren og lærernes formand. Egentlig var der ikke meget, der skilte. Men man tilskrev hinanden motiver og synspunkter, og forløbet blev fortolket i en politisk-strategisk kontekst, hvor det handlede mere om det kommende folketingsvalg end om folkeskolens situation. Partnerskab er en krævende arbejdsform, som kræver gensidig anerkendelse, åbenhed og fokus på sagen.

Nu er der, så vidt jeg kan se, en chance for, at partnerskab kan indøves og etableres som en mere blivende arbejdsform. Rent praktisk kunne regeringen og KL hvert år gennemgå målene for udvalgte velfærdsområder med inddragelse af de relevante interessenter. Sigtet kunne være, at de kom igennem de vigtigste områder i løbet af en fire-årig valgperiode. Her kunne skabes en nuanceret dialog om områdernes udfordringer, potentialer og mulige mål.

Den samme proces kan vi skabe internt i kommunerne. I de fleste kommuner inddrager vi allerede borgere og foreninger, når der skal formuleres visioner, politikker og strategier. Skridtet videre er, at vi, med afsæt i denne dialog, former egentlige strategiske partnerskaber, hvor det aftales, hvor de forskellige

parter vil arbejde i forhold til fælles mål, hvordan de vil have dialog, løse konflikter og følge op. Heri ligger en grundlæggende udvikling af de demokratiske samarbejdsformer. I en traditionel forståelse er byrådet center for formulering af politik, og brugerbestyrelser og foreninger er høringsparter. Imidlertid formuleres og udøves der også politik fra brugerbestyrelser, foreninger og lokalsamfund. Der er, ifølge Sørensen (2002), opstået et netværksdemokrati, hvor ingen kan påberåbe sig at være centret eller hovedkvarteret. Som metafor er hierarkiet på vej til at blive erstattet af netværket som et kompleks af gensidige relationer af afhængighed, forhandling og dialog. Hvis du som lokal politiker vil agere offensivt og strategisk, må du opgive idéen om at være suveræn, men i stedet se dig som "meta-guvernør", det vil sige som én, der bidrager til at overskue og forme relationerne i netværket.

14.6. Tillid som disciplinering

Et oplagt spørgsmål er, hvilke former for disciplinering og kontrol der kan finde sted, hvis vi styrer gennem partnerskaber. Hvis stat og kommuner aftaler flerårige mål og rammer, fordrer det, at parterne kan have tillid til, at aftalerne overholdes. Hvad hvis det ikke sker? Da vil de flerårige aftaler indebære en kolossal risiko.

Allerførst vil jeg gerne understrege, at tanken med disse forslag ikke er at udvikle en mindre forpligtende styring, men en mere forpligtende styring. Min iagttagelse er, at forsøget på en detaljeret regulering og kontrol er præget af spil, dekobling og huller i styringskæden (Majgaard 2011a og 2011b). Dette kan føre til endnu mere indædte styringsforsøg og endnu flere sanktioner, og et herre-klient-forhold vil brede sig som prototypen på styringsrelationer. Ud fra de nævnte iagttagelser er det svært at tro, at dette kan skabe reel forpligtethed.

Mit ærinde er at fremme en oprigtighed og en reel forpligtethed i styrings-relationerne. Grundlaget for at kunne forpligte sig er (efter min analyse) anerkendelse. Den tillid, der opstår i en gensidig anerkendelse, er alt andet end løsagtig. Og også tillid har sine eksklusionsmekanismer og sanktioner.

Hvordan kunne et sanktionssystem se ud i en styring gennem partnerskaber? Udgangspunktet kunne være partnerskabets uundgåelige krav om gensidighed. Du kan ikke deltage i et partnerskab på "fribillet". Du er nødt til at honorere de deltagelsesmuligheder og den tillid, du møder. Omdrejningspunktet kunne således være, at vi vælger, om vi vil være med i partnerskabet eller ej.

Staten kunne invitere de enkelte kommuner til at vælge mellem to forskellige styringsrelationer:

De kan indgå i en tillidsbaseret relation, hvor de får udstrakte frihedsgrader og flerårige mål mod at kunne vise en vis progression i opfyldelsen af de overordnede mål. F.eks. vil kommuner, som bringer en tilfredsstillende andel af de unge videre igennem en ungdomsuddannelse, til gengæld kunne vælge, hvordan de vil arbejde med elevplaner og kvalitetsrapportering, eller hvor meget de vil bruge holddeling i forhold til undervisning i stamklasser.

Kommuner, som af forskellige grunde ikke kan indgå i denne type af styringsrelation, kunne tilbydes en mere struktureret styring med mindre langsigtede mål og tættere regulering. Det kan gælde kommuner, som p.t. har store økonomiske udfordringer, eller som lige nu må bruge ressourcer på organisatoriske omlægninger el.lign. De, der ønsker at komme til at indgå i en mere tillidsbaseret styringsrelation, kunne aftale en udviklingsplan herom.

Dette ville kræve en omlægning af aftalesystemet, idet der skulle kunne aftales rammer fordelt på enkelte kommuner.

Også internt i kommunerne har vi mulighed for at differentiere styringsrelationer og frihedsgrader til de enkelte institutioner og enheder. Dette er allerede praksis. Vi følger bestemte områder og institutioner tættere end andre.

En sådan opdeling af kommunerne i to "regimer" vil fremme en oprigtighed og afklaring af, hvorvidt vi er parate til at indgå forpligtelser. Begge styringsrelationer er i mine øjne anerkendende, fordi de baserer sig på en ærlighed og nøgternhed om, hvad parterne er parate til.

I dag styres alle kommuner inden for étårige budgetaftaler. De statslige sanktionstrusler gælder alle kommuner. Men en differentieret model kunne skabe en bevægelse, hvor vi tog stilling til, om vi vil kunne indgå i mere tillidsbaserede relationer.

14.7. Kultivering af nærvær og åbenhed

Vi kan ikke strukturere os til en mere autentisk styring. Autenticitet er en kvalitet ved de samtaler, vi fører. Den afspejler, i hvilken grad vi kan sætte rammende udtryk på det væsentlige og dermed dele kompleksitet på en åben og oprigtig måde. Den beror på, at vi kan genkende os selv i de sprog og i de kontekster, vi kommunikerer.

De ovennævnte betingelser kan give os bedre mulighed for at føre autentiske samtaler. Har vi en nuanceret forståelse af vores relationer, har vi bedre tid og

kan bruge rigere beskrivelsessprog etc., så vi bedre kan komme i kødet på kompleksiteten. Disse betingelser gives ikke udefra, men fremmes gennem den måde, vi deltager på. Og i sidste ende kan vi kun udvikle styringen ved at kvalificere vores egen deltagelse. I tilknytning til de ovenstående seks forslag skal jeg fremlægge tre temaer om udviklingen af vores egen deltagerrolle.

Rationalitet: Åbenhed og handlekraft

Det første tema omhandler vores evne til at være rationelle og åbne under dilemmaer. Rationalitet er kun mulig i konfrontationen mellem forskellige kontekster og perspektiver, og vores evne til at være rationel er lig med vores evne til at være nærværende og åbne i dette sammenstød. I de ovenstående seks forslag har jeg beskrevet, hvordan vi kan berige og nuancere de forskellige perspektiver, som vi inddrager i styringens samtaler: Vi kan på samme tid beskrive organisationen som et formelt hierarki og som en kæde af læringsrum. Vi kan krydse mellem brugen af formelle, kausale og narrative sprog. Og vi kan bruge tillid som disciplinerende mekanisme. Vores nærvær består ikke bare i, at vi *er i* spændingsfeltet mellem disse perspektiver. I Meads forstand *er* vi overgangene mellem perspektiverne (Mead 2001). Det betyder, at vi ikke bare "ser os anbragt i" et krydsfelt af perspektiver, men vi genkender et socialt mønster af perspektiver som grundlaget for, at vi selv er aktører. Med Scharmers ord er det ikke bare noget, "systemet gør mod os"; vi gør det mod os selv. Det betyder, at vi må udvikle styringen ved at udvikle det nærvær og den opmærksomhed, hvormed vi går ind i en samtale.

I styringens praksis er der masser af situationer, som frister til at stikke af fra kompleksitet og dilemmaer ved at indtage fundamentalistiske og "handlekraftige" positioner. Især når presset er stort og tiden knap, bliver opmærksomhedsfeltet indsnævret. Kommunikationen bliver anspændt og

konkurrencepræget. Der lyttes ikke længere, men ventes blot på et passende "hul" i talestrømmen, hvor den downloadede vurdering fyres af. Vi italesætter iboende plot og dramaturgier, som stempler situationen og bygger op til spektakulære og handlekraftige reaktioner. Det kan være plot om "uansvarlighed" og "svigt", som bygger op til, at "lederen træder i karakter". Det iscenesætter handlekraft – men vel at mærke en handlekraft, som stammer fra at ignorere situationens kompleksitet, og hvor konsekvensen blot er, at et dilemma sendes videre.

Som leder er jeg selv fuldstændig bekendt med dette mønster. Jeg kender det fra situationer, hvor truende budgetunderskud skal afværges i en fart, eller hvor uheldige pressesager er ved at eskalere. Forventningerne om beslutning og handling tårner sig op, og downloading kører på højtryk. Spørgsmålet er, om styringen ikke selv i pressede situationer ville blive beriget af større åbenhed. De kortsigtede demonstrationer af "handlekraft" har også vidt forgrenede konsekvenser. Budgetunderskuddet blev afværget ved at centralisere kompetencen til at disponere, men du fik desavoueret de budgetansvarlige og skabt usikkerhed om de decentrale råderum, og de medfølgende udfordringer i den faglige produktion blev sendt uformidlet videre. Og jo, du fik vist initiativ i en pressesag, men beskadiget relationer til samarbejdspartnere i lang tid fremover.

Modstykket til denne forarmede handlekraft er ikke en vævende og reflekterende indstilling. Det er derimod at erkende situationens kompleksitet og turde at forblive i åbenheden lidt længere. I åbenheden er vi parate til at lade de modstridende perspektiver konfrontere hinanden og lade en beslutning emergere herfra. Med beslutningen er vi klar over, at der sker en reduktion af kompleksiteten. Ikke alle hensyn og perspektiver kan medtænkes som præmis-

ser med lige vægt. Vi prioriterer og fokuserer. Men vi erkender kompleksiteten og tager ansvar for den kompleksitet, vi fortrænger og sender videre. Vi drager omsorg for dilemmaerne, følger op og støtter. Hvad mere er, så undgår vi at legitimere beslutningen med narrativer og plot, som udpeger skyld, fordømmer og iscenesætter heroisk ledelse. Vi fastholder fokus på sagen – problemet, dets konsekvenser, og hvad det gør ved os.

Fra åbenheden kan der altså opstå en beriget handlekraft, som erkender og indreflekterer kompleksiteten og tager ansvar for den. Den kræver, at vi forpligter os til at afstå fra at stikke af fra kompleksitet og ty til letkøbte, fundamentalistiske positioner. Og den kræver, at vi kultiverer vores evne til at forblive i åbenheden under krydspres og dilemmaer. Vel vidende, at der skal opstå en beslutning, som tentativt indsnævrer kompleksiteten. Men her er beslutningen en hypotese, og vi ved, at kompleksiteten kan genintroduceres. Beslutningen sætter ikke et heroisk og monumentalt skel mellem, hvad der gjaldt før og efter. Snarere driver den styringen som en kæde af "pilot-projekter", hvor vi forsøger os med, lærer nyt og forsøger igen.

Anerkendelse og magt

Det andet tema angår vores evne til at være anerkendende. Hovedpointen i min analyse har været, at vi kun kan være rationelle, når vi indtræder i anerkendende relationer til andre.

Anerkendelse er ikke det samme som et fravær af magtrelationer, men den er en erkendelse af, at vi i enhver magtrelation er gensidigt afhængige. Vi kan have forskellige roller og kompetencer, men vi kan ikke agere rationelt sammen uden at anerkende hinanden som deltagere i en dialog, hvor vi må forholde os til hinandens argumenter. Når vi ser andre som blotte instrumenter, indtræ-

der som nævnt den "åndelige død", hvor bevidstheden ikke længere næres, og grundlaget for subjektivitet og handling eroderer. En magtfuldhed, der beror på at ignorere andres status som ligeværdige deltagere, er forarmet og selvødelæggende – på samme måde som den handlekraft, som bygger på at ignorere kompleksitet.

Anerkendelse er grundlaget for en anden form for magtfuldhed. Den beror på en oprigtig erkendelse af, at der er inklusion og eksklusion i spil i enhver samtale. For at deltage som aktør er der fordringer om ansvarlighed, ressourcebevidsthed og kreativitet. Men i en anerkendende kommunikation tør vi bringe fortolkningen af disse fordringer i spil – vi kan føre dialoger om, hvad ansvar vil sige, hvornår man er ressourcebevidst etc. Og vi fører denne dialog ud fra en erkendelse af, at vi er afhængige af hinanden for at få styringen til at lykkes.

Anerkendelse fordrer, at vi forpligter os på at kultivere vores kommunikation og væsen. Der er god mening i at lære sig at indtræde i samtaler på en åben måde, stille spørgsmål og undgå at italesætte plot, som er skyldstilskrivende og fordømmende. Men anerkendelse kan ikke reduceres til udøvelse af kommunikative teknikker. Faktisk kan skolede "værdsættende samtaler" være udtryk for ringeagt – når de udøves instrumentelt og manipulerende. Anerkendelse er fravær af manipulation. Den er at tage hinanden alvorligt, og det at tage hinanden alvorligt kan faktisk føre til konfrontationer.

Eksistens og engagement

Disse diskussioner handler i sidste ende om, hvordan vi anskuer vores måde at være til på. Der er en tendens til, at vi enten ser os som "en del af systemet" eller som autonome subjekter, der står over "systemet". Vi kan pendle mellem,

på den ene side, at gøre os selv til objekter eller ofre i styringen, eller, på den anden side, at ophøje os til suveræner – med styr på styringen. I det ene yderpunkt indtræder vi i klientagtige og ansvarsfraskrivende attituder. I det andet udlever vi heroiske og urealistiske styringsfantasier. Begge dele er lige fremmedgjorte og i lige høj grad baseret på ensidige abstraktioner.

På den anden side af denne modstilling finder vi en besindelse: Når alt kommer til alt, er vi *deltagere*. Vi bliver dem, vi er, ved at medvirke i institutionaliserede interaktioner. Vores bidrag til styringen ligger i at kvalificere vores deltagelse – kultivere vores nærvær og være værdiskabende i udviklingen af styringens samtaler.

14.8. Syv forslag til bedre styringsdialog

I dette afsnit har jeg fremlagt syv forslag til, hvordan vi som deltagere i styringens samtaler kan udvikle deres autenticitet – det vil sige deres evne til at sætte udtryk på det, der er væsentligt, og til at dele kompleksitet i et sprog, som vi erkender som vedkommende.

De syv forslag er:

1. At gøre sig bevægelig i en tvetydig organisatorisk topografi, hvor organisationen på samme tid opfattes som et hierarki, et netværk og et narrativt fællesskab.
2. At udforme langsigtede mål for derigennem at give plads til en mere kontinuerlig læring.
3. At udvikle en sprogdiversitet og dynamik i styringens samtaler – ved at kombinere formelle, kausale og narrative sprog.

4. At rehabilitere mundtligheden – og være mere selektiv og knap i kravene til skriftlig kommunikation.
5. At styre gennem partnerskaber – hvor f.eks. stat, kommuner og professioner aftaler langsigtede pejlemærker for udviklingen af et velfærdsområde.
6. At lade tillid være den disciplinerende mekanisme – og differentiere styringsrelationerne alt efter parternes villighed til at indtræde i den disciplin, som tilliden fordrer.
7. At vi kultiverer vores evne til at være nærværende i pressede og dilemmaprægede situationer.

Styring er samtaler. Og med disse forslag kan vi udvikle betingelserne for mere autentiske samtaler. De opstår ikke, bare fordi vi ændrer det formelle set-up, eller fordi vi indfører en narrativ metodologi. Men vi kan arrangere samtalerne, så de fremmer en sensitivitet for, hvordan vi bruger sproget, hvordan vi sætter mål for det væsentlige i vores arbejde, og hvordan vi indtræder i forpligtende forhold til hinanden.

Kapitel 15: Konklusion – fandt vi autenticiteten?

15.1. Rationalitet og autenticitet

I denne afhandling har vi jagtet muligheden for autenticitet i offentlig styring. Det skal forstås sådan, at vi har undersøgt mulighedsbetingelserne for en styringsdialog, hvor vi i højere grad deler kompleksitet og dilemmaer i et sprog, som er rammende, vedkommende og forpligtende.

Afsættet for hele denne jagt er et engagement i styringen som et rationelt og handlings-orienteret forehavende. Rationalitet i simpel forstand er dette, at vi kan gøre rede for vores handlinger i en normativ sammenhæng. Uden et sådant begrundelseskrav vil handlinger ikke være handlinger, men bare noget, der sker med os. Så derfor er rationalitetskravet væsentligt.

Jagten er indledt fra en position som styringspraktiker i en dansk kommune i 2011, hvor et kraftigt rationaliseringsprojekt havde sat sig i bevægelse for at opbygge hhv. orden og budgetsikkerhed, effektivitet og velfærdsinnovation.

Rationalisering, i kommunen såvel som i den offentlige sektor i øvrigt, er et forsøg på at gennemsætte en formålsorientering. Den danner en kontekst, hvor handlinger primært udlægges og begrundes ud fra et system af formål. Her startede jagten – og vi fulgte moderniseringsbestræbelsernes forskellige momenter, senest forsøget på at introducere resultatbaseret styring med en omfattende brug af effektmål og kausale hypoteser om sammenhængen mellem indsatser og effekter. Disse bestræbelser røg imidlertid ind i det problem, at der er mange forskellige hensyn og måder at begrunde på. Forsøger vi at afbilde hele denne kompleksitet i den simple styrings lineære og kausale sprog, kommer den til at fremstå som krydspres og

dilemmaer, der undergraver fundamentet for rationalitet og handling. Styringen kan udarte sig til et sprogspil, der formulerer dilemmaer og forhandler ansvaret for disse.

Man kan sige, at oplevelsen af dette rationalitetssammenbrud banede vejen for en vigtig indsigt – nemlig, at rationalitet indebærer mødet mellem forskellige perspektiver og kun er mulig, når vi indtræder i disse møder, i anerkendende relationer til hinanden. At gøre dette kræver, at vi orienterer os mod en institutionel kontekst af normer – de livs- og kulturformer, som vi altid allerede deltager i, og som er mulighedsbetingelsen for, at vi kan åbne os, tale sammen og mene noget. Rationalitet indebærer altså anerkendelse, og anerkendelse indebærer en åbenhed for vores kontekstualitet som sociale og historiske væsener. En sådan åbenhed kan vi sige er autentisk, når den netop overtager konteksten som netop vores kontekst, uden hvilken vi ikke var dem, vi var.

Gennem denne indsigt indledtes jagten på et ny niveau: et reflekteret niveau, hvor vi forholdt os bevidst til forskellige institutionelle kontekster og de hertil knyttede rationaler. Refleksionen førte os væk fra at være fanget i de umiddelbare sammenstød mellem uforsonlige krav. Vi vidste nu, at der lå forskellige sociale og historiske kontekster bag disse sammenstød. Imidlertid førte refleksionen os ikke svært meget længere. Når vi forskyder vores iagttagelsespunkt et trin op, så vi kan se vores konflikter i et meta-perspektiv, så melder sig straks spørgsmålet om, hvilken position vi nu iagttager fra. Dilemmaerne forsvinder ikke, fordi vi hæver os over dem. De teoretiske løsninger kunne gå to veje: Cirkularitet eller regres. Cirkularitet kan f.eks. findes i det neo-weberianske programs insisteren på offentlige værdier og etos (”det offentlige er, hvad det er!”). Regres finder vi i NPG-bevægelsens idealisering af meta-styring, hvor vi søger en forhandlet regulering mellem stridende rationaler og styringslogikker (”den balancerede helhed”). Cirkularitet

og regres er ikke udtryk for logiske eller formelle fejl i de pågældende teorier. Snarere fortæller de om en mere grundlæggende paradoksi i styringens måde at konstituere sig på: At styring altid indebærer, at vi påberåber os normativt definerede helheder (som styringen tjener), men at sådanne helheder altid kun kan defineres lokalt og partikulært.

Men hvor de reflekterede styringstilgange prøver at bringe orden i denne paradoksi, kunne vi også vælge at *være* i den på en åben måde. Altså en ikke-reflekterende åbenhed for paradok-sien i enhver styringskontekst. Denne åbenhed kan vi finde ansatser til i alle mulige hverdagssammenhænge, hvor vi tilsyneladende lykkes med at "afveje" inkommensurable hensyn, uden at vi ville bryde os om at skulle gøre rede for hvordan.

Dette åbning ledte os til transformative tilgange. Flere af disse indebar imidlertid forsøg på at befri os selv fra mondæn hverdagsbevidsthed. Enten via kreative øvelser eller ren anskuelse skulle vi bryde de snævre normer og forståelsesformer og gøre os modtagelige for nye perspektiver, som strømmer imod os. To problemer gør sig imidlertid gældende. Først er det vanskeligt at beskrive, hvad der mere præcist ligger i en sådan overskridende åbenhed. Umiddelbart ser det mere ud, som om ét sæt af genreregler erstatter et andet. Vi dispenserer for styringens genreregler og følger kunstens eller kontemplationens. Dette kan uden tvivl åbne for nye perspektiver og udtryksformer. Men hvorfor det ene sæt er særligt rent, overskridende og hævet over mondæn bevidsthed, er ikke lige til at se. Hertil kommer et andet problem, nemlig hvordan vi re-integrerer de nye forståelses- og bevidsthedsformer i vores styringspraksis.

Disse overvejelser ledte os til at forfølge de muligheder, som lå i udviklingen og kvalificeringens styringssamtaler. Altså at udvikle styringen "indefra" (undskylder

den spatielle metafor). Ledetråden blev at forfølge styringssamtalerne – deres sprog og de hertil knyttede anerkendelsesrelationer. Det er i disse sprogligt medierede, anerkendende relationer, at den autentiske åbenhed for konteksten kan opstå, som muliggør, at vi sammen kan dele kompleksiteten og forholde os rationelt til dilemmaprægede situationer.

15.2. Præskriptive, kausale og narrative sprog

Her udpegede jeg tre aktuelle styringsdiskussioner. For det første diskussionen om transparens, retssikkerhed og budgetoverholdelse, som er debatten om at skabe og opretholde en basal orden i forvaltning og styring. At være kompetent deltager i denne diskussion knytter sig til anerkendelse af os som *ansvarlige*. For det andet er der diskussionen om effektiviseringen, forstået som en vedholden forbedring af brugen af ressourcer for at skabe mest mulig effekt. Deltagelsen i denne diskussion knytter sig til anerkendelsen af os som *ressourcebevidste*. Endelig kunne vi for det tredje finde en nyere diskussion om innovation – forstået som en mere radikal omlægning af ydelserne og det hertil knyttede samspil mellem borgere, foreninger og lokalsamfund. Dette har skabt en ny diskursiv arena, hvor vi konstituerer os som *innovative*.

I hver diskussion er der et særegent rationelt indhold og særegne anerkendelses-relationer. Artiklens hovedærinde har været at vise, hvordan vi kan fremme en positiv udvikling af rationalitet og anerkendelse i disse diskussioner for netop at kultivere et grundlag for autentiske samtaler.

Analysen viste, hvordan rationalitet og anerkendelse i hver af diskussionerne knytter sig til bestemte sprog – forstået som sæt af spilleregler for brug af symbolske medier. Undersøgelsen har her søgt at afdække, hvordan vi som

deltagere kan udvikle og berige disse sprog – og dermed muliggøre en udvikling af rationalitet, anerkendelse og autenticitet.

Den normative diskussion om basal orden og ansvarlighed knytter sig i høj grad til formelle, præskriptive sprog. Aktuelt fandt vi denne diskussion særligt tilspidset i forbindelse med styring af de specialiserede sociale områder. De præskriptive sprog er kendetegnet ved at fastsætte normer, og udlægningen af handlinger består i at sammenholde dem med sådanne normer for at afgøre, om de er overholdt eller ikke. Sproget er altså normativt lukket. Med normeringen fortrænges kompleksiteten og gøres til et spørgsmål om normoverholdelse. Normbrud indebærer imidlertid en chance for at genintroducere kompleksiteten. Heri ligger en anerkendelseskamp, hvor en part gør krav på, at der tages højde for komplekse baggrunde, når normbruddet skal vurderes og have konsekvenser. Opnås der en gensidig anerkendelse af, at kompleksiteten genintroduceres, opstår grundlaget for udøvelse af dømmekraft. Udøvelsen af dømmekraft indebærer situationsbestemte afvejninger af modstridende hensyn – og udgør denne sproglige konteksts form for transformativ rationalitet.

Effektiviseringsdiskussionen betjener sig – ud over præskriptive sprog – også af kausale sprog. Disse bruges til at afdække kausale relationer mellem aktiviteter og effekter. I min egen organisation er denne søgen særligt intens på beskæftigelsesområdet, hvor medarbejderne udformer forandringsteorier om, hvordan deres indsatser skaber bestemte effekter i forhold til bestemte målgrupper og effekter. Sammenlignet med de præskriptive sprog er der her tale om mere åbne og empirisk orienterede sprog. Her ser vi udviklingen af en refleksion om forskellige regulariteter (kausale konstellationer) og de forandringer, der kan opstå i overgangen fra én slags regularitet til en anden.

Begrænsningen er dog, at vi her kortlægger relationer mellem givne målgrupper, indsatser og effekter.

Netop når vi taler om innovation, er vi optagede af at forvandle de roller og indhold, som vi tilskriver målgrupper, indsatser og effekter. På børne- og ungeområdet er medarbejderne i min organisation lige nu i gang med at undersøge, om vi kan italesætte børns problemer anderledes, så problemerne ikke tilskrives selve børnene, men snarere den pædagogiske kontekst og praksis. Pointen i dette er at muliggøre nye positioner for aktørerne og nye handlemuligheder. Det sker gennem brug af narrative sprog, som netop er kendetegnet ved at konstituere os som aktører med bestemte egenskaber og handlemuligheder. Ved at udvikle de plot, vi italesætter om f.eks. børn og os selv, kan vi skabe helt nye handlerum. I bruddet mellem plot og dramaturgier kan realiseres en dialog, som er transformativt rationel.

15.3. Udvikle styringen indefra

Vi kan altså udvikle styringen ved at berige og udvide de sprog, vi bruger. Det kan handle om at kultivere dømmekraft i de formelle diskurser og nuancere brugen af kausale og narrative sprog i diskussionerne om effektivitet og innovation. Pointen er, at jo rigere og mere nuancerede sprog, desto bedre mulighed for autentisk samtale.

Sidst i artiklen har jeg givet bud på, hvordan vi som deltagere i styringen kan forbedre betingelserne for sproglig berigelse og autentisk samtale. Disse bud foreligger her som syv forslag til bedre styringsdialog. De indebærer udvikling af vores organisatoriske metaforer, vores tidsperspektiv i styringen, vekselspil mellem kausale og narrative sprog, rehabilitering af mundtlighed, dannelse af

partnerskaber, tillid som disciplinering samt kultivering af vores eget nærvær i pressede situationer.

Som aktører i den offentlige styring kan vi altså bane vejen for en mere autentisk styringsdialog ved at kvalificere vores egen deltagelse – og herigennem bidrage til at udvikle styringens sprog og samtaler. Det er ikke gjort med at "opstille" de rette formelle rammer for styringens samtaler. Vi må bringe os selv i spil – udvikle kvaliteten i vores nærvær og opmærksomhed, når vi engagerer os i styringens samtaler.

Lykkedes afhandlingens forehavende? Jeg vil hævde, at undersøgelsen har taget tre væsentlige skridt: Den har udpeget kommunikationsmønstre, som undergraver autenticitet og fremmedgør styringen (dilemma-spil). Den har udviklet et teoretisk afsæt for at forstå, hvordan autenticitet bæres af en udvikling af rationalitet og anerkendelse (anerkendelsens og rationalitetens spiral). Og jeg har vist, hvordan vi, ud fra dette teoretiske afsæt, kan berige styringens sprog og de hertil knyttede institutionaliserede samspil i retning af at fremme mulighederne for autenticitet.

Så vidt, så godt. Men jeg må indrømme, at jagten på autenticitet i høj grad har været en reflekterende indkredsning af dets begreb og mulighedsbetingelser. Jeg har ikke kunnet udpege eksempler på en udfoldet, autentisk praksis, men snarere kun kim og tendenser, som er lovende og understøtter en mere autentisk praksis.

I dette er jeg dog stadig tro mod mit udgangspunkt: Jeg leder ikke efter en utopi, men alene efter åbninger og sprækker for udvikling af styringen indefra. Åbninger og sprækker fandt jeg. Jagten fortsætter.

Kapitel 16: Det fortsatte narrativ – jagten går videre!

16.1. På vej mod en styringsreform?

Denne afhandling baserer sig i høj grad på iagttagelser og refleksioner, som jeg gjorde som styringspraktiker i løbet af 2011. De resulterede i første omgang i en række artikler (Majgaard 2011a, 2011b, 2011c og 2011e). Senere omarbejdede jeg disse til en lærebog (Majgaard 2013).

For mit vedkommende betød dette arbejde et radikalt skift, hvor jeg forlod arbejdet som kommunaldirektør og begyndte at arbejde som styringsrådgiver i forbindelse med især to nationale initiativer – dels et styringseftersyn af reguleringen på en række velfærdsområder, dels udviklingen af nye former for styringsdialog på børne- og undervisningsområdet. I dette og i det næste afsnit skal jeg fortælle om dette arbejde. Men samtidig har dette også rejst en vedholdende tvivl om, hvorvidt jeg i denne afhandling får draget de radikale konsekvenser, som en mere transformativ styringsforståelse kunne bane vejen for. Dette har ført til, at jeg, frem for at udvikle begreber med afsæt i mit eget narrativ, nu i højere grad udvikler narrativer og styringspraksis sammen med andre aktører - inden for narrative fællesskaber. Dette kommer jeg ind på sidst i dette afsnit.

Men lad mig først skitsere en række bevægelser i styringspolitikken, som har bragt mig selv og afhandlingens pointer i spil.

Den styringspolitiske grundtone er stadig en stram finansiel styring. Faktisk bliver denne understøttet og formaliseret gennem en tiltagende brug af retlige midler. I 2012 blev der indgået en europæisk finanspagt, som forpligter de medvirkende lande til at nedbringe deres offentlige budgetunderskud og føre en stram finansiel

politik i hele den offentlige sektor. Disse målsætninger bliver i Danmark implementeret via en ny budgetlov, som fastsætter flerårige udgiftslofter for både stat, regioner og kommuner (Finansministeriet 2012). Der er flerårige sigtemærker og mulighed for at planlægge. Til gengæld er sanktionerne mærkbare, hvis der brydes gennem loftet. En ny budgetkultur er under dannelse (Regeringen 2011a). Op igennem 00'erne var kommunernes samlede overholdelse af serviceudgiftsrammen mere undtagelsen end reglen. Fra 2011 synes dette ændret. Og den meget skarpskårne og retliggjorte styring har været midlet.

I Finansministeriet har det stærke fokus på budgetdisciplin marginaliseret andre dele af forvaltningspolitikken. Ikke desto mindre har regeringen også sat mål for en ny runde af styringsmæssig modernisering og afbureaukratisering (Regeringen 2011b). Varetagelsen af denne dagsorden er som noget nyt blevet forankret i Økonomi- og Indenrigsministeriet. Overskrifterne har været skiftende. Der har her været talt om moderniseringsreform, tillidsreform og afbureaukratiseringsreform. Ministeriet har skullet finde sin rolle på den forvaltningspolitiske arena. Mine fire artikler fra 2011 bringer mig ind i denne proces. I det kontor, der arbejder med reforminitiativerne, har artiklerne været sendt rundt mellem medarbejderne i pdf-filer. Og på den baggrund bliver jeg i februar 2012 hyret som rådgiver i forbindelse med en del af arbejdet. Jeg forlader Furesø og begynder en tilværelse som underleverandør af skriftlige oplæg.

Én af de helt væsentlige udfordringer er at konkretisere de overordnede intentioner om en mindre bureaukratisk og mere tillidsbaseret styring. Med hensyn til afbureaukratisering er erfaringerne ikke gode. Siden moderniseringsreformen i 1980'erne har den erklærede intension været at afvikle detailregulering ved i stedet at udvikle en regulering, som var fokuseret på formål og effekter. Ikke desto mindre har mål- og effektstyring været ledsaget af nye former for fremvoksende

detailregulering (her er beskæftigelsesområdet det tydeligste eksempel). Forskellige regelforenklings- og afbureaukratiseringskampagner har skullet tæmme denne udvikling, men med ret marginale resultater. Som Økonomi- og indenrigsministeren siger det: ”Vi har fjernet regler med en pincet og ført dem til med en skovl”. Det er det mønster, som Pedersen (2008) har identificeret i de styringsmæssige reformer: På den ene side appeller til decentralisering og øget selvledelse. På den anden side tilsvarende stigende detailregulering og overvågning. Desperate Governance, kaldes det.

Et væsentligt træk ved denne udvikling er vel at mærke den måde, som afbureaukratiseringen er grebet an på. Typisk er der udråbt en jagt på ”fjollede” og unødvendige regler. Kommuner og regioner er blevet indbudt til at anmelde bureaukratiske excesser. Der var været dannet ”tæskehold”, som skulle give systemet en ordentlig omgang. Jeg har selv som kommunal chef og formand for en chefforening skullet bidrage til lister over emner for afbureaukratisering. Mine kolleger og jeg er stødt på det mærkelige problem: Så mange oplagt dumme regler var der nu ikke! Så snart vi tænkte efter, var der grunde til, at reglerne blev som de blev. Selv de mest særlige detailregler er tit fremkommet som kompromisser i løsningen af vanskelige problemer. Der er en historie bag hver regel. Når afbureaukratiseringskatalogerne har skullet forhandles, er det derfor blevet en kamp fra paragraf til paragraf, hvor bestemte fordringer på begrundelse har krydset klinger i en langtrukken anerkendelseskamp.

I det nye arbejde har vi forsøgt at gribe opgaven anderledes an. I stedet for at anfægte begrundelsen af den enkelte regel, har vi i stedet udbedt os en forklaring af den tilgrundliggende styringsmodel, som leverer præmisserne for begrundelse. I denne afhandlings terminologi er vi således gået fra en *simpelt rationel* til en *reflekteret rationel* tilgang. I den simple tilgang er afbureaukratisering en jagt på

regler, som er ”fjollede”, og hvor ”nogen ikke har tænkt sig om”, eller ”bureaukratiet er gået i selvsving”. Den simple rationalitet opererer med noget firkantede og vurderende skemaer. En anerkendelseskamp, der udspilles på dette niveau, må bliver præget af relativt lukkede positioner. Med en mere reflekteret rationalitet bliver det muligt at overveje, hvilke forskellige rationaler der kan være i spil i begrundelsen for en regel, og her kan positionerne bedre komme i bevægelse.

Med det afsæt har vi udarbejdet en metode til et styringseftersyn. På en række udvalgte reguleringsområder foretages der, sammen med fagministeriet, en vurdering af styringsmodellen ud fra to overordnede (og målrationelle) kriterier. Den ene vurdering er beskrivelse af *kompleksiteten* i styringsmodellen. Kompleksiteten vurderes ud fra, hvorvidt der anvendes detaljerede styringsmidler i forhold til en række temaer: effektmål, indholdet af ydelser, arbejdsprocesser, organisering, finansiering samt offentliggørelse og dokumentation. Jo flere temaer, som er detailregulerede, desto mere kompleks er modellen. Den anden vurdering fokuserer på de antagelser, der er gjort om *sammenhængen mellem brugen af disse midler og så de styringsmæssige mål*, man forsøger at opfylde. Der udvikles altså en forandringsteori for selve styringsmodellen; helt i tråd med anvisningerne for resultatbaseret styring. Hermed bliver rationaler og antagelser gjort eksplicitte i mere kausale termer, og dette danner grundlag for en reflekterende diskussion af deres indhold og baggrund i forskellige typer af erfaringer. De kan diskuteres ud fra et spænd af kriterier – fra de mest formelle (er der redundans i brugen af styringsmidler?) til de mere narrative (hvad er historien bag de kausale antagelser?).

Styringseftersynet bliver forankret i kommuneaftalen, der indgås i sommeren 2012. Metoden er imidlertid længe under behandling i diskussionerne mellem ministerierne. I november 2012 giver regeringens økonomiudvalg grønt lys for

den første af tre bølger af eftersyn, som kommer til at omfatte tre reguleringsområder, og som forløber frem til sommeren 2013:

- **Dagtilbudsområdet**, hvor dagtilbudsloven fra 2007 primært stiller krav om en reflekteret dialog mellem dagtilbud og kommunalbestyrelse. Institutionerne skal udarbejde læreplaner, og erfaringerne med disse skal formidles til kommunalbestyrel-serne. Selv om loven er relativt ung, så har konfliktfyldte enkeltområder dog afstedkommet forgreninger og detaljering af styringsmodellen, ikke mindst i forhold til madordninger og indsatser for tosprogede. Interessen i eftersynet er at afprøve begrundelserne for bl.a. antagelsen om, at kravene om refleksion i skriftlig form også sætter sig mærkbare spor på den kvalitet og de effekter, som børn og forældre kan opleve.

- **Indsatsen for forsikrede ledige,** hvor styringsmodellen, som nævnt her i afhandlingen, er meget inspireret af resultatbaseret styring. Der er klare effektmål for indsatserne på nationalt og kommunalt niveau. Ikke desto mindre er der tillige detaljerede styringskrav, også hvad angår ydelser og arbejdsformer, arbejdsprocesser og rettidighed, styring og organisering, og alt dette understøttes af et større net af finansielle incitamenter. Tanken har været at dokumentere evidens for bestemte arbejdsformers virkning og derpå indskrive den gode praksis i selve regelværket.

- **Indsatsen for voksne med funktionsnedsættelser**, hvor der er indgået aftale mellem stat og kommuner om en omlægning af servicelovens paragraffer vedrørende voksne. Hidtil har de opstillet en række sideordnede rettigheder til ydelser – med hver sin målgruppebeskrivelse og tildelingsbetingelser. Fremover ønskes en mere resultatbaseret model – med fokus på mål for

rehabilitering og med større frihedsgrader til at sammensætte den buket af ydelser, som bedst understøtter disse mål.

Det er tydeligt, at tankegangen bag resultatbaseret styring i høj grad kommer til udtryk. Termer som effektmål, forandringsteori, indikatorer og evidens er gennemgående, når de ministerielle styringsmodeller skal begrundes. Det nye er dog, at den resultatbaserede tankegang rettes mod styringen selv. Det er ikke blot kommunernes fagprofessionelle, der afkræves begrundelser for deres praksis. Det er også statsadministrationens styringsprofessionelle, som skal godtgøre, at deres måde at styre på gavner de mål, der er opstillet for deres område. Styringseftersynet forløber på et meta-plan, hvor der reflekteres over styringens rationaler, kausale antagelser og narrativer.

Denne tilslutning til grundrationalet i resultatbaseret styring går igen, når regeringen i juni 2013 indgår aftale med en række faglige hovedorganisationer om seks principper for modernisering af den offentlige styring. Resultatbaseret ansvar tematiseres her som grundlaget for tillid (Regeringen m.fl. 2013):

7 principper for modernisering:

1. Styring i den offentlige sektor skal fokusere på mål og resultater.
2. Dialog, åbenhed og klare mål skal være udgangspunktet for opgaveløsningen.
3. Ledelse og styring skal tage afsæt i tillid og ansvar.
4. Udvikling og fagligt handlerum skal bygge på velbegrundet dokumentation.
5. Opgaveløsningen skal baseres på viden om, hvad der virker.
6. Ledelse og engagement skal fremme innovation.
7. Offentlig service skal inddrage borgernes ressourcer.

16.2. Børne- og undervisningsområdet som laboratorium

Et særligt styringsmæssigt eksperiment forløber inden for det nye Ministerium for Børn og Undervisning (nu blot: Undervisningsministeriet). Interessant er kombinationen af meget forskellige styringsstrategier.

Ministeren har i 2012 iværksat en reformstrategi, som består af to hoveddele: På den ene side har hun over foråret 2012 udviklet et partnerskab om folkeskolen. I modsætning til statsministerens tilsvarende forsøg på et sådant partnerskab i 2010, har der været sat mere tid af til at bringe skolens interessenter sammen. Hver gruppe af interessenter har været repræsenteret af flere personer. Og disse har deltaget i døgnmøder med tid til diskussion, både i plenum og i deres egen gruppe. Efter sommeren 2012 præsenteres derpå oplægget til en omfattende skolereform, der forhandles frem til, at der i sommeren 2013 indgås en politisk aftale herom. Reformen er fra et styringsmæssigt synspunkt i høj grad inspireret af resultatbaseret styring. Der er opstillet tre nationale effektmål, ledsaget af en række indikatorer. Kommunerne vil blive evalueret efter deres opfyldelse af disse. Til gengæld forenkles en række mål angående undervisningens indhold.

På den anden side har det også været erkendt, at parterne ikke kan styre folkeskolen alene gennem formel regulering. Der er brug for en ny dialog med skolens professionelle praktikere – om mål, metoder, holdninger, professionalisme. Derfor har ministeret, parallelt med partnerskabet, inviteret til en slags professionsmobilisering i initiativet Ny Nordisk Skole. En dialoggruppe, sammensat af meget forskellige personer fra feltet (herunder mig selv), udarbejdede i løbet af foråret et manifest af en meget overordnet karakter. Manifestets overordnede funktion har været at formulere et afsæt for dialog, som bryder med gængse

frontlinjer og positionskampe i skoledebatten. Herudfra er dagtilbud, skoler og ungdomsuddannelser inviteret til at deltage i et netværkssamarbejde om fælles udvikling af kvalitet. For at deltage skal 85 % af medarbejderne aktivt tilkendegive deres opbakning. Det samme skal kommunalbestyrelsen, hvis der er tale om en kommunal institution. I november kom første runde af ansøgninger om at være med i netværket – og 354 institutioner startede som frontløbere. Signalerne har imidlertid været meget blandede. Ikke alle deltagere i Ny Nordisk Skole tilslutter sig reformen.

Sideløbende opbygger ministeriet et Center for udvikling af dagtilbud og folkeskole, hvor et korps af konsulenter skal understøtte implementeringen i samspil med kommuner, professionshøjskoler m.m.

Alene dette arrangement er komplekst. Kompleksiteten øges eksplosivt, da der indledes en overenskomstkonflikt mellem KL og Danmarks Lærerforening, som kulminerer med en lockout af lærerne og et regeringsindgreb i foråret 2013. Fra foråret 2013 bliver jeg hyret som rådgiver i udviklingen af Ny Nordisk Skole og dens sammenhæng med bl.a. reformen. Arbejdet kommer til at bestå i dels at være en slags "rejsesekretær", som søger dialog med deltagerne, men også i at bistå ministeriet med at opbygge metoder til at udvikle styring og forandringer på skoleområdet i den meget spændte kontekst. Eksemplet viser kompleksiteten i styringstiltagene: på samme tid gennemføres en mere fokuseret resultatbaseret styring, en omkalfatring af skolens rammebetingelser, en netværksopbygning samt en arbejdskonflikt.

Når jeg nævner disse eksempler (som langtfra er udtømmende), er det, fordi de repræsenterer åbninger for at arbejde videre med de indsigter, som er præsenteret i denne afhandling. De handler basalt set om udviklingen i kompleksiteten og

kvaliteten i styringsdialogen og den forskning, som kan bidrage til kvalificeringen af denne dialog:

- Styringseftersynet inviterer til en dialog, hvor der reflekteres over rationaler og begrundelser for brugen af bestemte styringsmidler, og hvor der udvikles kvalitetskrav til de begrundelser, der gives for at styre detaljeret.
- Partnerskabsforsøgene er forsøg på at involvere en bredere kreds af interessenter i at kvalificere nationale mål og reformoplæg.
- Ny Nordisk Skole er et forsøg på at udvikle indhold og kvalitet gennem en slags idébåren græsrodsbevægelse (som dog måtte udvikle sig i skyggen af parternes sammenstød om overenskomsten og arbejdstidsreglerne).

Styringens grundlæggende anerkendelseskampe søges udspillet med en større refleksivitet og gensidig forpligtethed.

16.3. Ydre form – indre kvalitet

Det kan se ud, som om ringen er ved at være sluttet. Jeg startede med at beskrive den simple styring og de krydspres, der uvægerligt opstår, når denne styring møder kompleksiteten i et alt for simpelt og lineært sprog. Herfra bevægede vi os til den reflekterede styring med dens forsøg på at skabe prioritering og balance i de forskelligartede hensyn og styringslogikker, hvilket imidlertid blot forskød dilemmaerne til et højere niveau. Det næste skridt blev slet og ret at overgive sig til kompleksiteten og at kultivere en åbenhed for det nye, der opstår i sammenstødet mellem rivaliserende hensyn og logikker. Dette kaldte jeg for transformativ styring. I kapitel 14 har jeg imidlertid forsøgt at vise, hvordan denne erkendelsesproces kan kvalificere brugen af simple styringsredskaber, sådan at evnen til at dele kompleksiteten bliver rigere, og disse indsigter former nu min

egen praksis som deltager i en revision og videre udvikling af styringspraksis på en række områder.

Dette kunne være et naturligt sted at lukke bogen. Pengene passer. Eller gør de nu det? Hvis vi lukker bogen her, vil vi ikke tage dens mest centrale pointe alvorligt: Styring er en grundlæggende paradoksal affære, hvor vi fra partikulære standpunkter søger at udkaste og autorisere bud på forpligtende helheder. Ingen af disse helheder undslipper paradoksien. Og ethvert forsøg på et regne den ud, skabe orden og balance, er forbigående.

Ikke så snart har jeg sat punktum for de syv anbefalinger, før de begynder at slå sprækker. Grundtanken i anbefalingerne er som nævnt, at vi med en mere enkel styring kan skabe bedre betingelser for en dialog og læring, der kan møde kompleksiteten i de styringsmæssige udfordringer. Læseren behøver ikke at frygte, at jeg nu stikker af fra anbefalingerne. Det er vitterligt den konsekvens, jeg kan uddrage af denne analyse. Ikke desto mindre kan jeg straks høre en række spørgsmål myldre frem:

- Er idéen om en langsigtet ramme for dialog ikke i sig selv en ydre abstraktion som dem, jeg har kritiseret tidligere i analysen?
- Når der nævnes få mål og fokusering, hvis mål og fokus taler jeg da om? Er der ikke myriader af mulige fokuseringer?
- Når kausale og narrative metoder kombineres, mister den narrative tilgang da ikke sin radikale karakter og bliver en lidt mere eksperimenterende søster til effektmål og forandringsteori?

Rækken af sådanne spørgsmål kan nemt gøres længere.

Jeg kan selvfølgelig bruge spørgsmålene som anledning til at ”forklare mig bedre”: En ”ramme” for dialog er ganske rigtigt ikke noget, vi kan sætte udefra. Men gennem vores deltagelse i styringens samtaler kan vi udvikle betingelser for de næste samtaler. Her kan vi blandt andet søge at skabe plads, tid og enkelhed, så det er nemmere at tumle med kompleksitet og dilemmaer. Fokus er noget, vi kun kan udvikle sammen, og netop derfor er det vigtigt at kvalificere mål via partnerskaber. Det at kunne kombinere forskellige, kausale og narrative sprog kan give os rigere udtryksmidler, når vi skal formulere mål og indsatser, og dermed kan det også bane vej for mere radikale søgeprocesser.

Men jeg undslipper ikke den grundlæggende paradoksi. Jeg forsøger at hive mig op ved håret – ikke engang blot for at hvile ud på den nærmeste tue, men for at fare rundt og forsøge at organisere hele mosen. Ikke desto mindre er det jo denne faren rundt, som styring handler om. Heraf dens paradoksi. Dette er ikke bare et ”ondt vilkår”, men selve styringens dynamik. Vi udvikler styringen indefra – ved at udkaste partikulære bud på helheder som en kæde af spørgsmål og svar, hvor enhver afklaring og orden er en forbigående tilstand.

Selv om vi sætter tid af og udvikler et nuanceret sprog, vil der stadig være konflikter og dilemmaer. Ganske vist kan vi, gennem en narrativ praksis, afspænde forholdet mellem rivaliserende rationaler, så det ikke forekommer som en blot modstilling eller kamp-til-døden, men som en horisont af konkrete åbninger og muligheder. Men denne horisont er ikke harmonisk, men ladet med konflikter. Der er stadig flere hensyn og værdier, der brydes. Det er stadig en trang vej at finde de gode løsninger. At udøve styring er at udforske konflikter og dilemmaer og finde måder at transformere dem på, der udvikler og kvalificerer vores handlemuligheder. Og styringen bliver ikke bedre end den åbenhed, hvormed vi går ind i disse samtaler.

Vi kan altså godt lukke bogen her. Men vel vidende, at den hele tiden springer op.

16.4. Videre udvikling af den eksperimenterende dialog

På dette tidspunkt står det også klart, at denne afhandling har en række teoretiske og metodiske begrænsninger, som må overskrides, hvis dens grundlæggende pointer skal kvalificeres og videreudvikles.

Det teoretiske afsæt har været at studere styring som interaktion – altså som myriader af samtaler. ”Intet over og intet under interaktion”, er Stacey’s anvisning, som jeg har arbejdet ud fra. Ambitionen er ikke at tage tingsliggjorte helheder for givet, men hele tiden interessere sig for, hvordan de skabes og vedligeholdes gennem interaktioner. Spørgsmålet er imidlertid, om jeg i denne undersøgelse fuldt ud har taget konsekvensen af dette afsæt og gjort det tilstrækkeligt nyttigt for styringsdebatten?

To refleksioner knytter sig til dette spørgsmål:

For det første beskriver jeg interaktioner på et overordnet og generaliseret niveau. Undersøgelsen er lagt til rette som en hermeneutisk dialog, hvor jeg fortolker praktiske erfaringer og iagttagelser i lyset af eksisterende forskning og teoridannelse. Det er en reflekterende og eksperimenterende dialog om styring som interaktion og samtale. Men jeg foretager ikke tættere studier og analyser af konkrete interaktionsforløb, selv om ”adgangen til feltarbejde” bestemt muliggør det.

Med henblik på at videreudvikle dialogen har jeg inviteret en række chefer, der medvirker i omlægningen af styringen inden for undervisning, rehabilitering og professions-uddannelser, til at indgå i et narrativt fællesskab. Hver af dem har indvilget i at stille sin fortælling til rådighed for fællesskabet – både i enkelt-interview, i fælles gruppediskussioner og i form af eksperimenter inden for egen praksis. Sigtet i dette arbejde er på en tæt og dokumenteret vis at følge den fortsatte skabelse og om-skabelse af narrativer, der indgår i formningen af styringspraksis. Det er at studere styringens narrative konstituering *live*. I appendiks til denne afhandling kan findes to konference-oplæg, som beskriver dette nærmere.

At udvikle dette metodiske program har indebåret et yderligere skift fra den reflekterende praktikers perspektiv. Analyserne vil blive rigere på præcision, nuancering og blik for det potentielle, som kan opstå i interaktionerne. Samtidig indebærer den ikke en ren iagttagerposition – som når etnografen gør sine egne oplevelser til hovedsagen, eller når diskursanalytikeren holder sig i steril afstand til det, der tales om. Ærindet vil fortsat være sagen – altså den sag, som de studerede aktører også taler om. Det er en i bund og grund praksisorienteret forskning. Forskningen vil gøre sit blik for det potentielle og emergerende til et aktiv i den fælles udforskning af sagen.

Det andet spørgsmål handler om, hvordan vi kan kvalificere og begrunde brugen af ”makro-begreber”, når vi anlægger et interaktionistisk udgangspunkt. Skal forskningen engagere sig i forvaltningspolitikkens sag, kan den ikke forholde sig blot dekonstruerende og genstandsgørende til de normative helheder, der tales om: staten, det offentlige, demokratiet etc. Vi kan være pinligt klar over den paradoksi, der knytter sig til påberåbelsen af disse helheder – at den altid sker fra en partikulær og lokal position. Men dette gør ikke deres gyldighed mindre – eller ”blot rela-

tiv”. Snarere er det udtryk for, at det er sådan, helheder eksisterer. At helheder er ”konstruerede”, underminerer ikke deres realitet og gyldighed, men understreger snarere alvoren og det etiske ansvar i vores forehavende. Et oplagt emne for kommende teoridannelse er at kvalificere brugen af begreber for disse helheder - og ikke mindst det metodiske og etiske ansvar, som det indebærer.

Ved at følge disse udviklingslinjer vil den reflekterende dialog i denne undersøgelse kunne videreudvikles til at være langt mere præcis, nuanceret og ansvarstagende.

Litteratur

AKF, EVA, NIRAS & Udviklingsforum (2008): *Evaluering af loven om pædagogiske læreplaner, slutevaluering*, marts 2008, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): *Diskursive analysestrategier: Foucault, Kosselck, Laclau, Luhmann*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, Niels Åkerstrøm & Born, Asmund W. (2001): *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen af den offentlig ansatte*, Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, Niels Åkerstrøm (2003): *Borgerens kontraktliggørelse*, København: Hans Reitzels Forlag.

Andersen, Niels Åkerstrøm (2007): *Legende magt*, København: Hans Reitzels Forlag.

Andersen, Niels Åkerstrøm (2008): ”Velfærdsledelse, diagnoser og udfordringer”, i Camilla Sløk & Kaspar Villadsen (red.): *Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat*, s. 33-68, København: Hans Reitzels Forlag.

Andersen, Niels Åkerstrøm & Thygesen, Niels Thyge (2004): ”Styring af styringsværktøjer”. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1/2004, vol. 85.

Arbejdsmarkedsstyrelsen (2011): *Hvad virker i indsatsen for ledige under 30 år? Anbefalinger til indsatsen*, juli 2011.

Arbejdsmarkedsstyrelsen & Mploy (2011): *”Kogebog”, forandringsteori i indsatsen*, juli 2011.

Bateson, Gregory (2000): *Steps to a Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatri, Evolution, and Epistemology*, Chicago: Chicago University Press.

Beiser, Fredrick C. (2009): ”Morality in Hegel’s The Phenomenology of Spirit, in Kenneth Westphal (ed.): *The Blackwell Guide to Hegel’s Phenomenology of Spirit*, pp. 209-225, Chichester: Willey Blackwell.

Bendix, Henrik, Henrik Hjortdal & Alexander Stii (2009): ”Styringslaboratorier – en vej til fornyelse af den offentlige sektor”, *FTF Dokumentation nr. 8 2009*, København.

Bennington, John & Jean Hartley (2009): *”Whole Systems to go” – Improving leadership across the whole public service system. Proposition to stimulate discussion and reform*, National School of Government, August 2009, Sunningdale Institute.

Bennington, John & Jean Hartley (2011): *Recent Trends in Leadership. Thinking and action in the public and voluntary service sectors*, The Kings Fund.

Bennington, John & Moore, Mark (eds.) (2011): *Public Value. Theory & Practice*, New York: Palgrave Macmillan.

Berger, Peter & Thomas Luckmann (1967): *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York: Anchor House.

Berne, Eric (1964): *Games People Play. The Psychology of Human Relations*, London: Penguin Books.

Block, Peter (1996): *Stewardship. Choosing Service over Self-Interest*, San Francisco: Berret-Koehler Publishers.

Block, Peter (2008): *Community: The Structure of Belonging*, San Francisco: Berret Koehler Publishers Inc.

Bogason, Peter (2009): ”Udvikling af styreformer i den offentlige sektor”, *FTF Dokumentation nr. 4 2009*, København.

Bruner, Jerome (1999): *Mening i handling*, oversat af Henrik Stamer Hedin, Århus: Klim 1999.

Brunsson, Nils (2002): *The Organisation of Hypocrisy. Talk, Decisions, and Actions*, 2nd ed., transl. by Nancy Adler, Abstrak/Liber/Copenhagen Business School Press.

Bukdahl, Jørgen (1996): *Introduktion til Hegel*, Århus: Philosophia.

BUPL (2006a): ”Bud på det pædagogiske arbejde”, *Viden om pædagoger 1*, København.

BUPL (2006b): ”Strategier for professionsudvikling”, *Viden om pædagoger 2*, København.

BUPL (2006c): ”Pædagogers vidensformer og karriererbaner”, *Viden om pædagoger 5,* København.

BUPL (2008): *Målsætninger med BUPL's arbejde for at styrke den pædagogiske profession*, vedtaget på BUPL's 9. ordinære kongres 20.-22. november 2008.

BUPL (2009): *Mere tillid – mere kvalitet, Tillid er nøglen til højere kvalitet i dag- og fritidsinstitutioner*, København.

Bøcher Carlsen, Gitte & Anne Jøker (2008): *Ledere med magt og kraft*, København: DFH-Forlag.

Cameron, Kim S. & Quinn, Robert E. (2006): *Diagnosing and Changing Organizational Culture – Based on the Competing Values Framework*, rev. ed., San Francisco: Joessey Bass.

Campbell, Joseph (2008): *The Hero with a Thousand Faces*, 3rd edition, Novato: New World Library.

Christensen, Anders Bondo (2007): *Formandens mundtlige beretning*, Danmarks Lærerforenings kongres 2007.

Christensen, Anders Bondo (2009a): *Formandens mundtlige beretning*, Danmarks Lærerforenings kongres 2009.

Christensen, Anders Bondo & Bettina Post (2009): ”Farvel til tilliden”, interview på *www.personaleweb.dk,* 27. november 2009.

Christensen, Anders Bondo (2010): *Interview på P1, ”Apropos” den 10. november 2010,* Danmarks Radio 2010.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1990): “Budgetreformer og udgiftsadfærd: Om embedsmænds og politikeres manipulationer og muligheden for at manipulere dem”, *Politica*, Bind 22 (1990), s. 422-442.

Czarniawska, Barbara (2007): *Shadowing and Other Techniques for Doing Fieldwork in Modern Societies*, Liber/CBS Press/Universitetsforlaget.

Dahler-Larsen, Peter (2003): ”Opskrift på virkningsevaluering” i Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup: *Nye veje i evaluering*, pp. 51-79, Århus: Systime.

Dalsgaard, Lene & Jørgensen, Henning (2010): *Kvaliteten der blev væk. Kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor*, København: Frydenlund.

Dansk Arbejdsgiverforening (2012): *Arbejdsmarkedsrapport 2011 – Vækst og velstand, udfordringer for den offentlige sektor*, januar 2012.

Dechow, Niels & Klaus Majgaard (1996): ”Dialog: Støj og Konfrontationer – om at anvende konflikter som løftestang i læreprocesser”, i *Økonomistyring & Informatik*, 12- årgang, nr. 2, oktober 1996, pp. 75-105.

Donaldson, Alison & Lank, Elizabeth & Maher, Jane (2005a): ”Connecting through Communities: How a Voluntary Organization is Influencing Healthcare Policy and Practice”, *Journal of Change Management*, Vol. 5, No. 1, pp. 71-86, March 2005.

Donaldson, Alison & Lank, Elizabeth & Maher, Jane (2005b): ”Making the Invisible Visible: How a Voluntary Organization is Learning from its Work with Groups and Communities”, *Journal of Change Management*, Vol. 5, No. 2, pp. 191-205, June 2005.

DSA (2009): *Praksisundersøgelse om anbringelse af børn og unge 2009*, Den Sociale Ankestyrelse 16. december 2009.

Dunleavy, Patrick & Magrets, Helen (2006): “New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Government”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol 16, Issue 3, pp. 467-494.

Ejler, Nikolaj m.fl. (2008): *Når måling giver mening. Resultatbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Elias, Norbert (2000): *The Civilizing Process – Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*, translated by Edmund Jephcott, edited by Eric Dunning, Johan Goudsblom and Stephen Menell, revised edition, Oxford: Blackwel Publishing.

EVA (2008): *Arbejdet med elevplaner, en national undersøgelse af erfaringer*, København: Danmarks Evalueringsinstitut.

EVA (2009): *Evaluering af pædagogiske læreplaner i kommunalt perspektiv – mellem pædagogisk, administrativ og politisk praksis*, København: Danmarks Evalueringsinstitut.

Finansministeriet (1983): *Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*, november 1983.

Finansministeriet (1986): *Modernisering af ministeriernes økonomistyring*, Søs-udvalget, København.

Finansministeriet (1996): *Intern kontrol og resultatopfølgning*, Økonomistyrelsen, København.

Finansministeriet: *Controlling*, København1997.

Finansministeriet (1998): *Mål og målinger*, Økonomistyrelsen, København.

Finansministeriet (2000): *Økonomistyring med balance og fokus*, Økonomistyrelsen.

Finansministeriet (2003): *Effektiv opgavevaretagelse i staten*, København: Schultz Information.

Finansministerier (2006): *Introduktion til et omkostningsbaseret bevillingssystem*, København.

Finansministeriet (2010a): *Svar på aktindsigtsbegæring fra bladet Børn & Unge*, udleverede dokumenter: regneeksempler, omprioriteringspotentialer og udvalgte nøgletal, j.nr. 10/01246, 16. april 2010.

Finansministeriet (2010b): *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*, februar 2010.

Finansministeriet (2012): *Forslag til budgetlov*, 22. Marts 2012.

Fogh Kirkeby, Ole (2001): *Organisationsfilosofi – en studie i liminalitet*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Frederiksen, Claus Hiort (2010): Indlæg *ved Kommunaløkonomisk Forum arrangeret af KL d. 7. januar 2010*, www.fm.dk, Finansministeriet januar 2010.

Friis, Preben & Larsen, Henry (2006): "Theatre Improvisation and Social Change", i Patricia Shaw & Ralph Stacey (ed.): *Experiencing Risk, Spontaneity and Improvisation in Organnizational Change, Working Live*, pp. 17-43, London: Routledge.

Frivilligrådet (2013): *Samskabelse*, hjemmeside: http://www.frivilligraadet.dk/tema/samskabelse, tilgået 17. december 2013.

Frostholm, Henrik & Klaus Majgaard (2002): "Ledelse af frivilligt socialt arbejde", *Børsens Ledelseshåndbøger, Offentlig Ledelse*, 2 Oktober 2002.

FTF (2009a): *Befri den offentlige sektor – og få mere velfærd for pengene*, FTF.

FTF (2009b): *Mere frihed og tillid til offentlig ansatte*, notat, jr. 08-0483 – JRKO 19. Juni 2009, FTF.

Furesø Kommune (2010a): *Effektiviseringsstrategi 2010-2013*, http://www.furesoe.dk/Kommunen/ Oekonomi/Effektivisering/Effektiviseringsstrategi.aspx, hentet d. 3. December 2013.

Furesø Kommune (2010b): *Økonomiske styringsprincipper*, sagsnr. 190-2007-5130, Økonomiudvalgsmøde 24. April 2010, http://www.furesoe.dk/Kommunen/DetPolitiskeLiv/PolitiskeReferaterOgDagsordener.aspx, downloadet 20. November 2013.

Furesø Kommune (2011a): *Budgetbemærkninger til Budget 2012*, http://www.furesoe.dk/ Kommunen/Oekonomi/Budgetter/Budget2012/BudgetbemaerkningerBudget2012.aspx, hentet marts 2013.

Furesø Kommune (2011b): *Finansiel strategi*, december 2011, http://www.furesoe.dk/Kommunen/ Oekonomi/Finansiel%20strategi.aspx, hentet senest 3. December 2013.

Furesø Kommune: *Vi skaber løsningerne sammen – Vision Furesø*, http://www.furesoe.dk/Kommunen/-DetPolitiske-Liv/Byraadet/Vision/Visionsudspil.aspx, hentet senest 3. december 2013.

Gadamar, Hans-Georg (1986): *Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosopischen Hermeneutik*, Gesammelte Werke Band 1, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Geertz, Clifford (1988): *Works and Lives. The Antroplogist as Author*, Cambridge: Polity Press.

Giddens, Anthony (1991): *Modernitet og selvidentitet. Selvet og samfundet under senmoderniteten*, oversat af Søren Schultz Jørgensen, København: Hans Reitzel.

di Giovanni, George (2009): ”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.

Hansen, Hanne Foss & Olaf Riper (2007): *Metodedebatten om evidens*, København: AKF-Forlaget 2007.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (2004): *Retsfilosofi – Elementær retsfilosofi eller naturret og statsvidenskab i grundrids*, opr. 1833, oversat af Claus Bratt Østergaard, København: Det lille Forlag.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (2005): *Åndens fænomenologi*, opr. 1807, oversat af Claus Bratt Østergaard, København: Gyldendal.

Heidegger, Martin (1986): *Sein und Zeit*, Tübingen: Max Niemeyer Verlag.

Hood, Chrisopher (1991): ”A Public Management for All Seasons”, *Public Administration* 69, pp. 3-19.

Holm, Inge Scützsack (2010): *Anerkendelse i ledelse*, København: Hans Reitzels Forlag 2010.

Hornstrup, Carsten m.fl. (2005): *Systemisk ledelse. Den refleksive praktiker*, København: Dansk Psykologisk Forlag.

Hunter, David (2013): *Working Hard & Working Well. A Practical Guide to Performance Management for Leaders Serving Children, Parents, and Families*, Hunter Consulting. LCC.

Jørgensen, Torben Beck (1999): ”Politik og produktion” i Torben Beck Jørgensen & Preben Melander (red.): *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*, 2. Udgave, s. 45-64, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Kaplan, Robert S. & David P. Norton: *The Balanced Scorecard*, Boston: Harvard Business School Press.

Ketll, Donald F. (1997): ”The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links”, Journal of Policy Analyses and Management, Vol. 16, No. 3, pp. 446-462.

Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*, København: Børsens Forlag 2001.

KOMDIR (2013): Vejen til en ny forvaltningspolitik, Kommunaldirektørforeningen i Danmark, april 2013, www.komdir.dk, downloadet d. 3. november 2013.

Kommunernes Landsforening (2010a): *8 gyldne regler for udgiftsstyring af udsatte børn og unge*, www.kl.dk, KL.

Kommunernes Landsforening (2010b): *Vilje til velfærd*, www.kl.dk, KL.

Kommunernes Landsforening m.fl. (2010a): *Det pædagogiske evalueringsfællesskab*, Kommunernes Landsforening, Undervisningsministeriet, Socialministeriet & Finansministeriet.

Kommunernes Landsforening m.fl. (2010b): *Det kommunale evalueringsfællesskab,* Kommunernes Landsforening, Undervisningsministeriet, Socialministeriet & Finansministeriet.

Kommunernes Landsforening m.fl. (2010c): *Specialundervisning i folkeskolen – veje til bedre organisering og styring*, juni 2010c Kommunernes Landsforening, Undervisningsministeriet & Finansministeriet.

Kommunernes Landsforening (2012): Et robust Danmark – hvordan sikrer vi Danmark mod oversvømmelser, oplæg, http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_52171/scope_0/ ImageVaultHandler.aspx, downloadet 17. December 2013.

Kommunernes Landsforening (2013): *Fremtidens kommunestyre*, notat, http://www.kl.dk/Kommunalpolitik1/Fremtidens-kommunestyre/, downloadet 17. december 2013.

Lewin, Kurt (1946): ”Action Research and Minority Problems” i: *Journal of Social Issues*, Vol. 2, No. 4, 1946, s. 34-46.

Lerborg, Leon (2010a): *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag: København.

Lerborg, Leon (2010b): ”Dialog om ledelse i den offentlige sektor”, i *Økonomistyring & Informatik*, 25. årgang nr. 6, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag: København juni 2010.

Luhmann, Niklas (1973): *Zweckbegriff und Systemrationalität – Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systeme*n, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Luhmann, Niklas (1987): *Soziale Systeme – Grundriss einer allgemeinen Theorie*, Frankfur am Main: Suhrkamp Verlag.

Lûscher, Lotte S. (2012): L*edelse gennem paradokset. Om ledelsesmæssig handlekraft i organisatorisk kompleksitet*, København: Dansk Psykologisk Forlag.

Majgaard, Gunver (2011): *Læreprocesser og robotsystemer. Design af læreprocesser med robotter som medier og børn som med-designere*, Ph.D.-

afhandling, Mærsk Mc-Kinney Møller Instituttet, Syddansk Univeristet, afleveret 1. august 2011.

Majgaard, Klaus (1996): ”Prioritering under forandring” i *Nordisk Sosialt Arbeid*, nr. 1 1995, spp. 18-27, Oslo: Universitetsforlaget.

Majgaard, Klaus (2004): ”Fra velfærdsteknokrat til partnerskabsagent” i: Jørgen Frode Bakka & Ulrich Horst Pedersen (red.): *Danmark hvorhen? Perspektiver på kommunalreformen*, s. 105-126, Frederiksberg: Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Majgaard, Klaus (2007): ”Økonomistyring i en værdiledet kommune”, *Børsens Ledelseshåndbøger, Offentlig Økonomistyring, 3*. juni 2007.

Majgaard, Klaus (2008a): ”Livet efter NPM – Ledelse på kerneforretningens præmisser”, *Økonomistyring & Informatik*, 23. årgang nr. 5, april 2008, pp. 479-506.

Majgaard, Klaus (2008b): ”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.

Majgaard, Klaus (2008c): ”Slip paradokserne fri – Laboratorier for ny offentlig styring”, *Økonomistyring & Informatik*, 24. årgang nr. 3, december 2008, pp. 261-302.

Majgaard, Klaus (2010): ”Styringsvejledningens blinde øje”, memo i *Økonomistyring & Informatik*, 25. årgang, nr. 6, juni 2010, s. 572-580.

Majgaard, Klaus (2011a): ”Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 1: Dilemmaspillet”, *Økonomistyring & Informatik*, 26. årgang, nr. 6 2011, s. 521-555.

Majgaard, Klaus (2011b): ”Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 2: Kampen om styringen”, *Økonomistyring & Informatik*, 26. årgang, nr. 7 2011, s. 51-90.

Majgaard, Klaus (2011c): ”Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 3: Anerkendelsens og rationalitetens spiral”, *Økonomistyring & Informatik*, 27. årgang 2011/2012 (2011), nr. 2, s 217-274.

Majgaard, Klaus (2011d): ”Inklusionens arkitekter”, *Pædagogisk-Psykologisk Tidsskrift* nr. 3/2011, TEMA: "Inklusions- og eksklusionsprocesser i sociale sammenhænge", s. 206-231.

Majgaard, Klaus (2011e): ”Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 4: At udvikle styringen indefra”, *Økonomistyring & Informatik*, 27. årgang, nr. 3, s. 367-446, 2011e.

Majgaard, Klaus (2011f): ”Syv forslag til bedre styringsdialog”, indlæg i blog-gen *Effektiviseringsstafetten*, www.denoffentlige.dk, 16. November 2011.

Majgaard, Klaus (2013): *Offentlig styring: simpel, reflekteret og transformativ*, København: Hans Reitzel.

Mandag Morgen (2001): *Velfærdsbevægelsen – et debatoplæg om den nye civile velfærd*, Mandag Morgen Strategisk Forum, Marts 2001.

Mandag Morgen (2010): *Velfærdens innovationskatalog 2010*, København 14. marts 2010.

March, James G. (2008): *Fornuft og forandring – ledelse i en verden beriget med uklarhed*, 2. udgave, oversat af Kristian Kreiner & Marianne Risberg, København: Forlaget Samfundslitteratur.

Marino, Mario (2011): *Leap of Reason. Managing to Outcomes in an Era of Scarcity*, Venture Philanthropy Partners.

Massumi, Brian (2011): Semblance and Event. Activist Philosophy and the Occurrent Arts, Cambridge Massachusetts: The MIT Press.

Mayne, John (2007): "Challenges and Lessons in Implementing Result-Based Management", *Evaluation* 2007 13, pp. 87-109.

Mead, George Herbert (2001): *The Philosophy of the Present*, opr. 1932, New York: Prometheus Books.

Mead, George Herbert (1934): "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.

Melander, Preben (1987): “Økonomistyring i offentlige organisationer – høje idealer, svage signaller, begrænsede potentialer”, *Politica*, Bind 19 (1987), s. 434-454.

Melander, Preben (2008): ”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.

Melander, Preben (2010): ”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.

Melander, Preben (2012): *Lederskabsreformationen – Kampen for et demokratisk samfund som modspil til det globale imperium*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Meyer, John W. & Brian Rowan (1991): ”Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” in Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (ed.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, pp. 41-62, Chicago: The University of Chicago Press.

Moos, Lejf (2005): *Pædagogisk ledelse. Om ledelsesopgaven og relationerne i uddannelsesinstitutioner, København*: Børsens Forlag.

Odense Kommune (2010): *Effektstyring*, Byrådsseminar 2010, Odense.

O'Flynn, Janine: "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications", *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, No. 3, pp. 353-366.

Olsen, Thorkild & Frederikke Larsen (2012): *VIL-KAN-SKAL. Ledelses- og læringsfilosofi under forandring*, København: Dans Psykologisk Forlag.

Osborne, Stephen (2010): "Introduction – The New Public Goverance: 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.

Pawson, Ray & Tilley, Nick (1999): *Realistic Evaluation*, London: Sage.

Pedersen, Dorthe (2008): "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.

Pedersen, Ove Kaj m.fl. (1994): *Demokratiets lette tilstand: Syv beslutningstagere om Danmark og fremtid*, København: Spektrum/Forum Publishers 1994.

Pedersen, Ove Kaj (2011): *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels Forlag.

Peters, B. Guy (2010): "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.

Pippin, Robert P.(2008): *Hegel's Practical Philosophy. Rational Agency as Ethical Life*, Cambridge: Cambridge University Press.

Polanyi, Michael (2009): *The Tacit Dimension*, Chicago & London: The Univerity of Chicago Press.

Pollitt. Christopher (2010): *Public Management Reform during Financial Austerity*, Stockholm: Statskontoret.

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011): *Public Managemen Reform – a Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.

Produktivitetskommissionen (2013): Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor, Analyserapport 3, www.produktivitetskommissionen.dk/publikationer, downloadet 5. November 2013.

PUMA: In Search of Results. Performance Management Practices, Public Management Service (PUMA), OECD 1997.

Rambøll (2010): *Manual til udarbejdelse af forandringsteori – Workshops I jobcentrene*, Rambøll Management Consulting & David Hunter, januar 2010.

Rander, Henrik (2011): "Ledelse af refleksion og læring – lederens anvendelse af refleksion som redskab for læring, kompetenceudvikling og

organisationsudvikling" i Poula Helth: *Ledelse og læring i praksis*, pp. 105-135, Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Ratner, Helene (2011): "Helene Ratner's Final WIP", oplæg på Work in Progress seminar på Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Ph.D. afhandling på vej, CBS November 2011.

Regeringen og Kommunernes Landsforening (2010): *Aftale om kommunernes økonomi for 2011*, 12. juni 2010, www.fm.dk, juni 2010.

Regeringen (2011a): *Bedre udgiftsstyring. Udgiftslofter for stat, kommuner og regioner*, www.fm.dk, København.

Regeringen (2011b): *Et Danmark der står sammen*, regeringsgrundlag 3. Oktober 2011b.

Regeringen m.fl. (2013): *Principper for samarbejde mellem parter på det offentlige arbejdsmarked om modernisering, aftale mellem regeringen*, Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL og OAO, http://oim.dk/media/502155/Principper%20for%20samarbejde%20mellem%20parter%20på%20det%20offentlige%20arbejdsmarked%20om%20moderniserin1.pdf, downloadet 30. Nov. 2013.

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

Rennison, Betina Wolfgang (2011): *Ledelsens Genealogi – Offentlig ledelse fra tabu til trend*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Scharmer, Carl Otto (2000): ”Self-Transcending Knowledge: Sensing and Organising around Emerging Opportunities”, in: *Journal of Knowledge Management* – Special Issue on Tacit Knowledge Exchange and Active Learning, 2000, http://ottoscharmer.com/docs/articles/2000_STK.pdf (senest lokaliseret 23.03.2011).

Scharmer, Carl Otto (2009): *Teori U. Lederskab der åbner fremtiden, mod en ny social teknologi, presencing*, Hinnerup: Forlaget Ankerhus.

Schmidt-Hansen, Ulrich & Aalund, Søren (2005): Kampen for autonomi. Offentlig ledelse i krydspres, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Schön, Donald (1991): *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, London: Arena.

Schütz, Alfred (1960): *Der sinnhafte Aufbau der sozialen Welt. Eine Einleitung in die verstehende Soziologie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Scott, W. Richard (2008): *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*, 3rd ed., Los Angeles: Sage Publications.

SFI (2011): *Tidligere anbragte børn som voksne*, forskningsrapport 11: 35, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Shaw: Patricia (2002): *Changing Conversations in Organizations. A Complexity Approach to Change*, London & New York: Routledge.

Skolens Rejsehold (2010): *Rapport B: Baggrundsrapport til Fremtidens folkeskole - én af verdens bedste. Anbefalinger fra Skolens rejsehold*, juni 2010

Stacey, Ralph (2003): ”Learning as an Activity of Interdependent People”, in *The Learning Organization*, Vol. 10, Number 6, 2003, pp. 325-331.

Stacey, Ralph (2006): “Complex responsive processes as a theory of organizational improvisation”, in Ralph Stacey & Patricia Shaw (ed.): *Experiencing Risk, Spontaneity and Improvisation in Organnizational Change, Working Live*, pp. 128-141, London: Routledge.

Stacey, Ralph (2007): *Strategic Management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity*, Fifth Edition, Harlow: Prentice Hall.

Statsministeriet (2010): Danmark 2020, Regeringen februar 2010, www.stm.dk (downloadet 1. august 2012).

Stoker, Gerry (2006): ”Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance”, *The American Review of Public Administration* 2006, Vol. 36, No. 1, pp. 41-57.

Sørensen, Eva (2002): *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn til netværksguvernør*, København: Jurist- og Økonomforlaget.

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Taylor, Charles (2002): *Modernitetens ubehag. Autenticitetens etik*, oversat af Peer Bundgaard og med indledning af Morten Raffnsøe-Møller, Aarhus: Philosophia.

Taptiklis, Theodore (2008): *Unmanaging. Opening up the Organization to its own Unspoken Knowledge*, New York: Palgrave Macmillan.

Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehende Soziologie*, fünfte revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann, Studienausgabe, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

White, Michael (2006a): *Narrativ teori*, oversat af Ole Lindegård Henriksen, København: Hans Reitzel 2006a.

White, Michael (2006b): *Narrativ praksis*, oversat af Ole Lindegård Henriksen, København: Hans Reitzel 2006b.

Økonomistyrelsen (2000): *Økonomistyring med balance og fokus*, Økonomistyrelsen 2000

Noter

[i]. Interview den 14. oktober 2011. Tak til Karin Hansen, Tine Jordhan og Kåre Børjesson for en meget kompetent gennemgang af forandringsteoriers brug i praksis!

[ii]. Interview med PPR-chef Lene Vinsted og specialpædagogisk konsulent Anni Holm Jensen den 14. oktober. Tak for en dyb og spændende beretning.

TITLER I PH.D.SERIEN:

2004

1. Martin Grieger
Internet-based Electronic Marketplaces and Supply Chain Management

2. Thomas Basbøll
LIKENESS
A Philosophical Investigation

3. Morten Knudsen
Beslutningens vaklen
En systemteoretisk analyse of moderniseringen af et amtskommunalt sundhedsvæsen 1980-2000

4. Lars Bo Jeppesen
Organizing Consumer Innovation
A product development strategy that is based on online communities and allows some firms to benefit from a distributed process of innovation by consumers

5. Barbara Dragsted
SEGMENTATION IN TRANSLATION AND TRANSLATION MEMORY SYSTEMS
An empirical investigation of cognitive segmentation and effects of integrating a TM system into the translation process

6. Jeanet Hardis
Sociale partnerskaber
Et socialkonstruktivistisk casestudie af partnerskabsaktørers virkelighedsopfattelse mellem identitet og legitimitet

7. Henriette Hallberg Thygesen
System Dynamics in Action

8. Carsten Mejer Plath
Strategisk Økonomistyring

9. Annemette Kjærgaard
Knowledge Management as Internal Corporate Venturing
– a Field Study of the Rise and Fall of a Bottom-Up Process

10. Knut Arne Hovdal
De profesjonelle i endring
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur

11. Søren Jeppesen
Environmental Practices and Greening Strategies in Small Manufacturing Enterprises in South Africa
– A Critical Realist Approach

12. Lars Frode Frederiksen
Industriel forskningsledelse
– på sporet af mønstre og samarbejde i danske forskningsintensive virksomheder

13. Martin Jes Iversen
The Governance of GN Great Nordic
– in an age of strategic and structural transitions 1939-1988

14. Lars Pynt Andersen
The Rhetorical Strategies of Danish TV Advertising
A study of the first fifteen years with special emphasis on genre and irony

15. Jakob Rasmussen
Business Perspectives on E-learning

16. Sof Thrane
The Social and Economic Dynamics of Networks
– a Weberian Analysis of Three Formalised Horizontal Networks

17. Lene Nielsen
Engaging Personas and Narrative Scenarios – a study on how a user-centered approach influenced the perception of the design process in the e-business group at AstraZeneca

18. S.J Valstad
Organisationsidentitet
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur

19. Thomas Lyse Hansen
Six Essays on Pricing and Weather risk in Energy Markets

20. Sabine Madsen
Emerging Methods – An Interpretive Study of ISD Methods in Practice

21. Evis Sinani
The Impact of Foreign Direct Investment on Efficiency, Productivity Growth and Trade: An Empirical Investigation

22. Bent Meier Sørensen
Making Events Work Or, How to Multiply Your Crisis

23. Pernille Schnoor
Brand Ethos
Om troværdige brand- og virksomhedsidentiteter i et retorisk og diskursteoretisk perspektiv

24. Sidsel Fabech
Von welchem Österreich ist hier die Rede?
Diskursive forhandlinger og magtkampe mellem rivaliserende nationale identitetskonstruktioner i østrigske pressediskurser

25. Klavs Odgaard Christensen
Sprogpolitik og identitetsdannelse i flersprogede forbundsstater
Et komparativt studie af Schweiz og Canada

26. Dana B. Minbaeva
Human Resource Practices and Knowledge Transfer in Multinational Corporations

27. Holger Højlund
Markedets politiske fornuft
Et studie af velfærdens organisering i perioden 1990-2003

28. Christine Mølgaard Frandsen
A.s erfaring
Om mellemværendets praktik i en transformation af mennesket og subjektiviteten

29. Sine Nørholm Just
The Constitution of Meaning – A Meaningful Constitution?
Legitimacy, identity, and public opinion in the debate on the future of Europe

2005

1. Claus J. Varnes
Managing product innovation through rules – The role of formal and structured methods in product development

2. Helle Hedegaard Hein
Mellem konflikt og konsensus – Dialogudvikling på hospitalsklinikker

3. Axel Rosenø
Customer Value Driven Product Innovation – A Study of Market Learning in New Product Development

4. Søren Buhl Pedersen
Making space
An outline of place branding

5. Camilla Funck Ellehave
Differences that Matter
An analysis of practices of gender and organizing in contemporary workplaces

6. Rigmor Madeleine Lond
Styring af kommunale forvaltninger

7. Mette Aagaard Andreassen
Supply Chain versus Supply Chain Benchmarking as a Means to Managing Supply Chains

8. Caroline Aggestam-Pontoppidan
From an idea to a standard
The UN and the global governance of accountants' competence

9. Norsk ph.d.

10. Vivienne Heng Ker-ni
An Experimental Field Study on the

Effectiveness of Grocer Media Advertising
Measuring Ad Recall and Recognition, Purchase Intentions and Short-Term Sales

11. Allan Mortensen
Essays on the Pricing of Corporate Bonds and Credit Derivatives

12. Remo Stefano Chiari
Figure che fanno conoscere
Itinerario sull'idea del valore cognitivo e espressivo della metafora e di altri tropi da Aristotele e da Vico fino al cognitivismo contemporaneo

13. Anders McIlquham-Schmidt
Strategic Planning and Corporate Performance
An integrative research review and a meta-analysis of the strategic planning and corporate performance literature from 1956 to 2003

14. Jens Geersbro
The TDF – PMI Case
Making Sense of the Dynamics of Business Relationships and Networks

15 Mette Andersen
Corporate Social Responsibility in Global Supply Chains
Understanding the uniqueness of firm behaviour

16. Eva Boxenbaum
Institutional Genesis: Micro – Dynamic Foundations of Institutional Change

17. Peter Lund-Thomsen
Capacity Development, Environmental Justice NGOs, and Governance: The Case of South Africa

18. Signe Jarlov
Konstruktioner af offentlig ledelse

19. Lars Stæhr Jensen
Vocabulary Knowledge and Listening Comprehension in English as a Foreign Language
An empirical study employing data elicited from Danish EFL learners

20. Christian Nielsen
Essays on Business Reporting
Production and consumption of strategic information in the market for information

21. Marianne Thejls Fischer
Egos and Ethics of Management Consultants

22. Annie Bekke Kjær
Performance management i Proces-innovation
– belyst i et social-konstruktivistisk perspektiv

23. Suzanne Dee Pedersen
GENTAGELSENS METAMORFOSE
Om organisering af den kreative gøren i den kunstneriske arbejdspraksis

24. Benedikte Dorte Rosenbrink
Revenue Management
Økonomiske, konkurrencemæssige & organisatoriske konsekvenser

25. Thomas Riise Johansen
Written Accounts and Verbal Accounts The Danish Case of Accounting and Accountability to Employees

26. Ann Fogelgren-Pedersen
The Mobile Internet: Pioneering Users' Adoption Decisions

27. Birgitte Rasmussen
Ledelse i fællesskab – de tillidsvalgtes fornyende rolle

28. Gitte Thit Nielsen
Remerger
– skabende ledelseskræfter i fusion og opkøb

29. Carmine Gioia
A MICROECONOMETRIC ANALYSIS OF MERGERS AND ACQUISITIONS

30. Ole Hinz
Den effektive forandringsleder: pilot, pædagog eller politiker?
Et studie i arbejdslederes meningstilskrivninger i forbindelse med vellykket gennemførelse af ledelsesinitierede forandringsprojekter

31. Kjell-Åge Gotvassli
Et praksisbasert perspektiv på dynamiske
læringsnettverk i toppidretten
Norsk ph.d., ej til salg gennem Samfundslitteratur

32. Henriette Langstrup Nielsen
Linking Healthcare
An inquiry into the changing performances of web-based technology for asthma monitoring

33. Karin Tweddell Levinsen
Virtuel Uddannelsespraksis
Master i IKT og Læring – et casestudie i hvordan proaktiv proceshåndtering kan forbedre praksis i virtuelle læringsmiljøer

34. Anika Liversage
Finding a Path
Labour Market Life Stories of Immigrant Professionals

35. Kasper Elmquist Jørgensen
Studier i samspillet mellem stat og erhvervsliv i Danmark under 1. verdenskrig

36. Finn Janning
A DIFFERENT STORY
Seduction, Conquest and Discovery

37. Patricia Ann Plackett
Strategic Management of the Radical Innovation Process
Leveraging Social Capital for Market Uncertainty Management

2006

1. Christian Vintergaard
Early Phases of Corporate Venturing

2. Niels Rom-Poulsen
Essays in Computational Finance

3. Tina Brandt Husman
Organisational Capabilities, Competitive Advantage & Project-Based Organisations
The Case of Advertising and Creative Good Production

4. Mette Rosenkrands Johansen
Practice at the top
– how top managers mobilise and use non-financial performance measures

5. Eva Parum
Corporate governance som strategisk kommunikations- og ledelsesværktøj

6. Susan Aagaard Petersen
Culture's Influence on Performance Management: The Case of a Danish Company in China

7. Thomas Nicolai Pedersen
The Discursive Constitution of Organizational Governance – Between unity and differentiation
The Case of the governance of environmental risks by World Bank environmental staff

8. Cynthia Selin
Volatile Visions: Transactons in Anticipatory Knowledge

9. Jesper Banghøj
Financial Accounting Information and Compensation in Danish Companies

10. Mikkel Lucas Overby
Strategic Alliances in Emerging High-Tech Markets: What's the Difference and does it Matter?

11. Tine Aage
External Information Acquisition of Industrial Districts and the Impact of Different Knowledge Creation Dimensions

A case study of the Fashion and Design Branch of the Industrial District of Montebelluna, NE Italy

12. Mikkel Flyverbom
Making the Global Information Society Governable
On the Governmentality of Multi-Stakeholder Networks

13. Anette Grønning
Personen bag
Tilstedevær i e-mail som interaktionsform mellem kunde og medarbejder i dansk forsikringskontekst

14. Jørn Helder
One Company – One Language?
The NN-case

15. Lars Bjerregaard Mikkelsen
Differing perceptions of customer value
Development and application of a tool for mapping perceptions of customer value at both ends of customer-supplier dyads in industrial markets

16. Lise Granerud
Exploring Learning
Technological learning within small manufacturers in South Africa

17. Esben Rahbek Pedersen
Between Hopes and Realities: Reflections on the Promises and Practices of Corporate Social Responsibility (CSR)

18. Ramona Samson
The Cultural Integration Model and European Transformation.
The Case of Romania

2007

1. Jakob Vestergaard
Discipline in The Global Economy
Panopticism and the Post-Washington Consensus

2. Heidi Lund Hansen
Spaces for learning and working
A qualitative study of change of work, management, vehicles of power and social practices in open offices

3. Sudhanshu Rai
Exploring the internal dynamics of software development teams during user analysis
A tension enabled Institutionalization Model; "Where process becomes the objective"

4. Norsk ph.d.
Ej til salg gennem Samfundslitteratur

5. Serden Ozcan
EXPLORING HETEROGENEITY IN ORGANIZATIONAL ACTIONS AND OUTCOMES
A Behavioural Perspective

6. Kim Sundtoft Hald
Inter-organizational Performance Measurement and Management in Action
– An Ethnography on the Construction of Management, Identity and Relationships

7. Tobias Lindeberg
Evaluative Technologies
Quality and the Multiplicity of Performance

8. Merete Wedell-Wedellsborg
Den globale soldat
Identitetsdannelse og identitetsledelse i multinationale militære organisationer

9. Lars Frederiksen
Open Innovation Business Models
Innovation in firm-hosted online user communities and inter-firm project ventures in the music industry
– A collection of essays

10. Jonas Gabrielsen
Retorisk toposlære – fra statisk 'sted' til persuasiv aktivitet

11. Christian Moldt-Jørgensen
Fra meningsløs til meningsfuld evaluering.
Anvendelsen af studentertilfredshedsmålinger på de korte og mellemlange videregående uddannelser set fra et psykodynamisk systemperspektiv

12. Ping Gao
Extending the application of actor-network theory
Cases of innovation in the telecommunications industry

13. Peter Mejlby
Frihed og fængsel, en del af den samme drøm?
Et phronetisk baseret casestudie af frigørelsens og kontrollens sameksistens i værdibaseret ledelse!

14. Kristina Birch
Statistical Modelling in Marketing

15. Signe Poulsen
Sense and sensibility:
The language of emotional appeals in insurance marketing

16. Anders Bjerre Trolle
Essays on derivatives pricing and dynamic asset allocation

17. Peter Feldhütter
Empirical Studies of Bond and Credit Markets

18. Jens Henrik Eggert Christensen
Default and Recovery Risk Modeling and Estimation

19. Maria Theresa Larsen
Academic Enterprise: A New Mission for Universities or a Contradiction in Terms?
Four papers on the long-term implications of increasing industry involvement and commercialization in academia

20. Morten Wellendorf
Postimplementering af teknologi i den offentlige forvaltning
Analyser af en organisations kontinuerlige arbejde med informationsteknologi

21. Ekaterina Mhaanna
Concept Relations for Terminological Process Analysis

22. Stefan Ring Thorbjørnsen
Forsvaret i forandring
Et studie i officerers kapabiliteter under påvirkning af omverdenens forandringspres mod øget styring og læring

23. Christa Breum Amhøj
Det selvskabte medlemskab om managementstaten, dens styringsteknologier og indbyggere

24. Karoline Bromose
Between Technological Turbulence and Operational Stability
– An empirical case study of corporate venturing in TDC

25. Susanne Justesen
Navigating the Paradoxes of Diversity in Innovation Practice
– A Longitudinal study of six very different innovation processes – in practice

26. Luise Noring Henler
Conceptualising successful supply chain partnerships
– Viewing supply chain partnerships from an organisational culture perspective

27. Mark Mau
Kampen om telefonen
Det danske telefonvæsen under den tyske besættelse 1940-45

28. Jakob Halskov
The semiautomatic expansion of existing terminological ontologies using knowledge patterns discovered

on the WWW – an implementation and evaluation

29. Gergana Koleva
European Policy Instruments Beyond Networks and Structure: The Innovative Medicines Initiative

30. Christian Geisler Asmussen
Global Strategy and International Diversity: A Double-Edged Sword?

31. Christina Holm-Petersen
Stolthed og fordom
Kultur- og identitetsarbejde ved skabelsen af en ny sengeafdeling gennem fusion

32. Hans Peter Olsen
Hybrid Governance of Standardized States
Causes and Contours of the Global Regulation of Government Auditing

33. Lars Bøge Sørensen
Risk Management in the Supply Chain

34. Peter Aagaard
Det unikkes dynamikker
De institutionelle mulighedsbetingelser bag den individuelle udforskning i professionelt og frivilligt arbejde

35. Yun Mi Antorini
Brand Community Innovation
An Intrinsic Case Study of the Adult Fans of LEGO Community

36. Joachim Lynggaard Boll
Labor Related Corporate Social Performance in Denmark
Organizational and Institutional Perspectives

2008

1. Frederik Christian Vinten
Essays on Private Equity

2. Jesper Clement
Visual Influence of Packaging Design on In-Store Buying Decisions

3. Marius Brostrøm Kousgaard
Tid til kvalitetsmåling?
– Studier af indrulleringsprocesser i forbindelse med introduktionen af kliniske kvalitetsdatabaser i speciallægepraksissektoren

4. Irene Skovgaard Smith
Management Consulting in Action
Value creation and ambiguity in client-consultant relations

5. Anders Rom
Management accounting and integrated information systems
How to exploit the potential for management accounting of information technology

6. Marina Candi
Aesthetic Design as an Element of Service Innovation in New Technology-based Firms

7. Morten Schnack
Teknologi og tværfaglighed
– en analyse af diskussionen omkring indførelse af EPJ på en hospitalsafdeling

8. Helene Balslev Clausen
Juntos pero no revueltos – un estudio sobre emigrantes norteamericanos en un pueblo mexicano

9. Lise Justesen
Kunsten at skrive revisionsrapporter. En beretning om forvaltningsrevisionens beretninger

10. Michael E. Hansen
The politics of corporate responsibility: CSR and the governance of child labor and core labor rights in the 1990s

11. Anne Roepstorff
Holdning for handling – en etnologisk undersøgelse af Virksomheders Sociale Ansvar/CSR

12. Claus Bajlum
Essays on Credit Risk and Credit Derivatives

13. Anders Bojesen
The Performative Power of Competence – an Inquiry into Subjectivity and Social Technologies at Work

14. Satu Reijonen
Green and Fragile
A Study on Markets and the Natural Environment

15. Ilduara Busta
Corporate Governance in Banking
A European Study

16. Kristian Anders Hvass
A Boolean Analysis Predicting Industry Change: Innovation, Imitation & Business Models
The Winning Hybrid: A case study of isomorphism in the airline industry

17. Trine Paludan
De uvidende og de udviklingsparate
Identitet som mulighed og restriktion blandt fabriksarbejdere på det aftaloriserede fabriksgulv

18. Kristian Jakobsen
Foreign market entry in transition economies: Entry timing and mode choice

19. Jakob Elming
Syntactic reordering in statistical machine translation

20. Lars Brømsøe Termansen
Regional Computable General Equilibrium Models for Denmark
Three papers laying the foundation for regional CGE models with agglomeration characteristics

21. Mia Reinholt
The Motivational Foundations of Knowledge Sharing

22. Frederikke Krogh-Meibom
The Co-Evolution of Institutions and Technology
– A Neo-Institutional Understanding of Change Processes within the Business Press – the Case Study of Financial Times

23. Peter D. Ørberg Jensen
OFFSHORING OF ADVANCED AND HIGH-VALUE TECHNICAL SERVICES: ANTECEDENTS, PROCESS DYNAMICS AND FIRMLEVEL IMPACTS

24. Pham Thi Song Hanh
Functional Upgrading, Relational Capability and Export Performance of Vietnamese Wood Furniture Producers

25. Mads Vangkilde
Why wait?
An Exploration of first-mover advantages among Danish e-grocers through a resource perspective

26. Hubert Buch-Hansen
Rethinking the History of European Level Merger Control
A Critical Political Economy Perspective

2009

1. Vivian Lindhardsen
From Independent Ratings to Communal Ratings: A Study of CWA Raters' Decision-Making Behaviours

2. Guðrið Weihe
Public-Private Partnerships: Meaning and Practice

3. Chris Nøkkentved
Enabling Supply Networks with Collaborative Information Infrastructures
An Empirical Investigation of Business Model Innovation in Supplier Relationship Management

4. Sara Louise Muhr
Wound, Interrupted – On the Vulnerability of Diversity Management

5. Christine Sestoft
Forbrugeradfærd i et Stats- og Livsformsteoretisk perspektiv

6. Michael Pedersen
Tune in, Breakdown, and Reboot: On the production of the stress-fit self-managing employee

7. Salla Lutz
Position and Reposition in Networks – Exemplified by the Transformation of the Danish Pine Furniture Manufacturers

8. Jens Forssbæck
Essays on market discipline in commercial and central banking

9. Tine Murphy
Sense from Silence – A Basis for Organised Action
How do Sensemaking Processes with Minimal Sharing Relate to the Reproduction of Organised Action?

10. Sara Malou Strandvad
Inspirations for a new sociology of art: A sociomaterial study of development processes in the Danish film industry

11. Nicolaas Mouton
On the evolution of social scientific metaphors:
A cognitive-historical enquiry into the divergent trajectories of the idea that collective entities – states and societies, cities and corporations – are biological organisms.

12. Lars Andreas Knutsen
Mobile Data Services:
Shaping of user engagements

13. Nikolaos Theodoros Korfiatis
Information Exchange and Behavior
A Multi-method Inquiry on Online Communities

14. Jens Albæk
Forestillinger om kvalitet og tværfaglighed på sygehuse
– skabelse af forestillinger i læge- og plejegrupperne angående relevans af nye idéer om kvalitetsudvikling gennem tolkningsprocesser

15. Maja Lotz
The Business of Co-Creation – and the Co-Creation of Business

16. Gitte P. Jakobsen
Narrative Construction of Leader Identity in a Leader Development Program Context

17. Dorte Hermansen
"Living the brand" som en brandorienteret dialogisk praxis:
Om udvikling af medarbejdernes brandorienterede dømmekraft

18. Aseem Kinra
Supply Chain (logistics) Environmental Complexity

19. Michael Nørager
How to manage SMEs through the transformation from non innovative to innovative?

20. Kristin Wallevik
Corporate Governance in Family Firms
The Norwegian Maritime Sector

21. Bo Hansen Hansen
Beyond the Process
Enriching Software Process Improvement with Knowledge Management

22. Annemette Skot-Hansen
Franske adjektivisk afledte adverbier, der tager præpositionssyntagmer indledt med præpositionen à som argumenter
En valensgrammatisk undersøgelse

23. Line Gry Knudsen
Collaborative R&D Capabilities
In Search of Micro-Foundations

24. Christian Scheuer
Employers meet employees
Essays on sorting and globalization

25. Rasmus Johnsen
The Great Health of Melancholy
A Study of the Pathologies of Performativity

26. Ha Thi Van Pham
Internationalization, Competitiveness Enhancement and Export Performance of Emerging Market Firms:
Evidence from Vietnam

27. Henriette Balieu
Kontrolbegrebets betydning for kausativalternationen i spansk
En kognitiv-typologisk analyse

2010

1. Yen Tran
Organizing Innovationin Turbulent Fashion Market
Four papers on how fashion firms create and appropriate innovation value

2. Anders Raastrup Kristensen
Metaphysical Labour
Flexibility, Performance and Commitment in Work-Life Management

3. Margrét Sigrún Sigurdardottir
Dependently independent
Co-existence of institutional logics in the recorded music industry

4. Ásta Dis Óladóttir
Internationalization from a small domestic base:
An empirical analysis of Economics and Management

5. Christine Secher
E-deltagelse i praksis – politikernes og forvaltningens medkonstruktion og konsekvenserne heraf

6. Marianne Stang Våland
What we talk about when we talk about space:
End User Participation between Processes of Organizational and Architectural Design

7. Rex Degnegaard
Strategic Change Management
Change Management Challenges in the Danish Police Reform

8. Ulrik Schultz Brix
Værdi i rekruttering – den sikre beslutning
En pragmatisk analyse af perception og synliggørelse af værdi i rekrutterings- og udvælgelsesarbejdet

9. Jan Ole Similä
Kontraktsledelse
Relasjonen mellom virksomhetsledelse og kontraktshåndtering, belyst via fire norske virksomheter

10. Susanne Boch Waldorff
Emerging Organizations: In between local translation, institutional logics and discourse

11. Brian Kane
Performance Talk
Next Generation Management of Organizational Performance

12. Lars Ohnemus
Brand Thrust: Strategic Branding and Shareholder Value
An Empirical Reconciliation of two Critical Concepts

13. Jesper Schlamovitz
Håndtering af usikkerhed i film- og byggeprojekter

14. Tommy Moesby-Jensen
Det faktiske livs forbindtlighed
Førsokratisk informeret, ny-aristotelisk ἦθος-tænkning hos Martin Heidegger

15. Christian Fich
Two Nations Divided by Common Values
French National Habitus and the Rejection of American Power

16. Peter Beyer
Processer, sammenhængskraft og fleksibilitet
Et empirisk casestudie af omstillingsforløb i fire virksomheder

17. Adam Buchhorn
Markets of Good Intentions Constructing and Organizing Biogas Markets Amid Fragility and Controversy

18. Cecilie K. Moesby-Jensen
Social læring og fælles praksis
Et mixed method studie, der belyser læringskonsekvenser af et lederkursus for et praksisfællesskab af offentlige mellemledere

19. Heidi Boye
Fødevarer og sundhed i sen-modernismen
– En indsigt i hyggefænomenet og de relaterede fødevarepraksisser

20. Kristine Munkgård Pedersen
Flygtige forbindelser og midlertidige mobiliseringer
Om kulturel produktion på Roskilde Festival

21. Oliver Jacob Weber
Causes of Intercompany Harmony in Business Markets – An Empirical Investigation from a Dyad Perspective

22. Susanne Ekman
Authority and Autonomy
Paradoxes of Modern Knowledge Work

23. Anette Frey Larsen
Kvalitetsledelse på danske hospitaler
– Ledelsernes indflydelse på introduktion og vedligeholdelse af kvalitetsstrategier i det danske sundhedsvæsen

24. Toyoko Sato
Performativity and Discourse: Japanese Advertisements on the Aesthetic Education of Desire

25. Kenneth Brinch Jensen
Identifying the Last Planner System
Lean management in the construction industry

26. Javier Busquets
Orchestrating Network Behavior for Innovation

27. Luke Patey
The Power of Resistance: India's National Oil Company and International Activism in Sudan

28. Mette Vedel
Value Creation in Triadic Business Relationships. Interaction, Interconnection and Position

29. Kristian Tørning
Knowledge Management Systems in Practice – A Work Place Study

30. Qingxin Shi
An Empirical Study of Thinking Aloud Usability Testing from a Cultural Perspective

31. Tanja Juul Christiansen
Corporate blogging: Medarbejderes kommunikative handlekraft

32. Malgorzata Ciesielska
Hybrid Organisations.
A study of the Open Source – business setting

33. Jens Dick-Nielsen
Three Essays on Corporate Bond Market Liquidity

34. Sabrina Speiermann
Modstandens Politik
Kampagnestyring i Velfærdsstaten.
En diskussion af trafikkampagners styringspotentiale

35. Julie Uldam
Fickle Commitment. Fostering political engagement in 'the flighty world of online activism'

36. Annegrete Juul Nielsen
Traveling technologies and transformations in health care

37. Athur Mühlen-Schulte
Organising Development
Power and Organisational Reform in the United Nations Development Programme

38. Louise Rygaard Jonas
Branding på butiksgulvet
Et case-studie af kultur- og identitetsarbejdet i Kvickly

2011

1. Stefan Fraenkel
Key Success Factors for Sales Force Readiness during New Product Launch
A Study of Product Launches in the Swedish Pharmaceutical Industry

2. Christian Plesner Rossing
International Transfer Pricing in Theory and Practice

3. Tobias Dam Hede
Samtalekunst og ledelsesdisciplin
– en analyse af coachingsdiskursens genealogi og governmentality

4. Kim Pettersson
Essays on Audit Quality, Auditor Choice, and Equity Valuation

5. Henrik Merkelsen
The expert-lay controversy in risk research and management. Effects of institutional distances. Studies of risk definitions, perceptions, management and communication

6. Simon S. Torp
Employee Stock Ownership:
Effect on Strategic Management and Performance

7. Mie Harder
Internal Antecedents of Management Innovation

8. Ole Helby Petersen
Public-Private Partnerships: Policy and Regulation – With Comparative and Multi-level Case Studies from Denmark and Ireland

9. Morten Krogh Petersen
'Good' Outcomes. Handling Multiplicity in Government Communication

10. Kristian Tangsgaard Hvelplund
Allocation of cognitive resources in translation - an eye-tracking and key-logging study

11. Moshe Yonatany
The Internationalization Process of Digital Service Providers

12. Anne Vestergaard
Distance and Suffering
Humanitarian Discourse in the age of Mediatization

13. Thorsten Mikkelsen
Personligsheds indflydelse på forretningsrelationer

14. Jane Thostrup Jagd
Hvorfor fortsætter fusionsbølgen udover "the tipping point"?
– en empirisk analyse af information og kognitioner om fusioner

15. Gregory Gimpel
Value-driven Adoption and Consumption of Technology: Understanding Technology Decision Making

16. Thomas Stengade Sønderskov
Den nye mulighed
Social innovation i en forretningsmæssig kontekst

17. Jeppe Christoffersen
Donor supported strategic alliances in developing countries

18. Vibeke Vad Baunsgaard
Dominant Ideological Modes of Rationality: Cross functional

integration in the process of product innovation

19. Throstur Olaf Sigurjonsson
Governance Failure and Icelands's Financial Collapse

20. Allan Sall Tang Andersen
Essays on the modeling of risks in interest-rate and inflation markets

21. Heidi Tscherning
Mobile Devices in Social Contexts

22. Birgitte Gorm Hansen
Adapting in the Knowledge Economy Lateral Strategies for Scientists and Those Who Study Them

23. Kristina Vaarst Andersen
Optimal Levels of Embeddedness The Contingent Value of Networked Collaboration

24. Justine Grønbæk Pors
Noisy Management A History of Danish School Governing from 1970-2010

25. Stefan Linder
Micro-foundations of Strategic Entrepreneurship Essays on Autonomous Strategic Action

26. Xin Li
Toward an Integrative Framework of National Competitiveness An application to China

27. Rune Thorbjørn Clausen
Værdifuld arkitektur Et eksplorativt studie af bygningers rolle i virksomheders værdiskabelse

28. Monica Viken
Markedsundersøkelser som bevis i varemerke- og markedsføringsrett

29. Christian Wymann
Tattooing The Economic and Artistic Constitution of a Social Phenomenon

30. Sanne Frandsen
Productive Incoherence A Case Study of Branding and Identity Struggles in a Low-Prestige Organization

31. Mads Stenbo Nielsen
Essays on Correlation Modelling

32. Ivan Häuser
Følelse og sprog Etablering af en ekspressiv kategori, eksemplificeret på russisk

33. Sebastian Schwenen
Security of Supply in Electricity Markets

2012

1. Peter Holm Andreasen
The Dynamics of Procurement Management - A Complexity Approach

2. Martin Haulrich
Data-Driven Bitext Dependency Parsing and Alignment

3. Line Kirkegaard
Konsulenten i den anden nat En undersøgelse af det intense arbejdsliv

4. Tonny Stenheim
Decision usefulness of goodwill under IFRS

5. Morten Lind Larsen
Produktivitet, vækst og velfærd Industrirådet og efterkrigstidens Danmark 1945 - 1958

6. Petter Berg
Cartel Damages and Cost Asymmetries

7. Lynn Kahle
Experiential Discourse in Marketing A methodical inquiry into practice and theory

8. Anne Roelsgaard Obling
Management of Emotions in Accelerated Medical Relationships

9. Thomas Frandsen
Managing Modularity of Service Processes Architecture

10. Carina Christine Skovmøller
CSR som noget særligt
Et casestudie om styring og menings-skabelse i relation til CSR ud fra en intern optik

11. Michael Tell
Fradragsbeskæring af selskabers finansieringsudgifter
En skatteretlig analyse af SEL §§ 11, 11B og 11C

12. Morten Holm
Customer Profitability Measurement Models
Their Merits and Sophistication across Contexts

13. Katja Joo Dyppel
Beskatning af derivater
En analyse af dansk skatteret

14. Esben Anton Schultz
Essays in Labor Economics
Evidence from Danish Micro Data

15. Carina Risvig Hansen
"Contracts not covered, or not fully covered, by the Public Sector Directive"

16. Anja Svejgaard Pors
Iværksættelse af kommunikation
- patientfigurer i hospitalets strategiske kommunikation

17. Frans Bévort
Making sense of management with logics
An ethnographic study of accountants who become managers

18. René Kallestrup
The Dynamics of Bank and Sovereign Credit Risk

19. Brett Crawford
Revisiting the Phenomenon of Interests in Organizational Institutionalism
The Case of U.S. Chambers of Commerce

20. Mario Daniele Amore
Essays on Empirical Corporate Finance

21. Arne Stjernholm Madsen
The evolution of innovation strategy
Studied in the context of medical device activities at the pharmaceutical company Novo Nordisk A/S in the period 1980-2008

22. Jacob Holm Hansen
Is Social Integration Necessary for Corporate Branding?
A study of corporate branding strategies at Novo Nordisk

23. Stuart Webber
Corporate Profit Shifting and the Multinational Enterprise

24. Helene Ratner
Promises of Reflexivity
Managing and Researching Inclusive Schools

25. Therese Strand
The Owners and the Power: Insights from Annual General Meetings

26. Robert Gavin Strand
In Praise of Corporate Social Responsibility Bureaucracy

27. Nina Sormunen
Auditor's going-concern reporting
Reporting decision and content of the report

28. John Bang Mathiasen
Learning within a product development working practice:
- an understanding anchored in pragmatism

29. Philip Holst Riis
Understanding Role-Oriented Enterprise Systems: From Vendors to Customers

30. Marie Lisa Dacanay
Social Enterprises and the Poor
Enhancing Social Entrepreneurship and Stakeholder Theory

31. Fumiko Kano Glückstad
Bridging Remote Cultures: Cross-lingual concept mapping based on the information receiver's prior-knowledge

32. Henrik Barslund Fosse
Empirical Essays in International Trade

33. Peter Alexander Albrecht
Foundational hybridity and its reproduction
Security sector reform in Sierra Leone

34. Maja Rosenstock
CSR - hvor svært kan det være? Kulturanalytisk casestudie om udfordringer og dilemmaer med at forankre Coops CSR-strategi

35. Jeanette Rasmussen
Tweens, medier og forbrug
Et studie af 10-12 årige danske børns brug af internettet, opfattelse og forståelse af markedsføring og forbrug

36. Ib Tunby Gulbrandsen
'This page is not intended for a US Audience'
A five-act spectacle on online communication, collaboration & organization.

37. Kasper Aalling Teilmann
Interactive Approaches to Rural Development

38. Mette Mogensen
The Organization(s) of Well-being and Productivity
(Re)assembling work in the Danish Post

39. Søren Friis Møller
From Disinterestedness to Engagement Towards Relational Leadership In the Cultural Sector

40. Nico Peter Berhausen
Management Control, Innovation and Strategic Objectives – Interactions and Convergence in Product Development Networks

41. Balder Onarheim
Creativity under Constraints
Creativity as Balancing 'Constrainedness'

42. Haoyong Zhou
Essays on Family Firms

43. Elisabeth Naima Mikkelsen
Making sense of organisational conflict
An empirical study of enacted sense-making in everyday conflict at work

2013

1. Jacob Lyngsie
Entrepreneurship in an Organizational Context

2. Signe Groth-Brodersen
Fra ledelse til selvet
En socialpsykologisk analyse af forholdet imellem selvledelse, ledelse og stress i det moderne arbejdsliv

3. Nis Høyrup Christensen
Shaping Markets: A Neoinstitutional Analysis of the Emerging Organizational Field of Renewable Energy in China

4. Christian Edelvold Berg
As a matter of size
THE IMPORTANCE OF CRITICAL MASS AND THE CONSEQUENCES OF SCARCITY FOR TELEVISION MARKETS

5. Christine D. Isakson
Coworker Influence and Labor Mobility
Essays on Turnover, Entrepreneurship and Location Choice in the Danish Maritime Industry

6. Niels Joseph Jerne Lennon
Accounting Qualities in Practice
Rhizomatic stories of representational faithfulness, decision making and control

7. Shannon O'Donnell
Making Ensemble Possible
How special groups organize for collaborative creativity in conditions of spatial variability and distance

8. Robert W. D. Veitch
Access Decisions in a Partly-Digital World
Comparing Digital Piracy and Legal Modes for Film and Music

9. Marie Mathiesen
Making Strategy Work
An Organizational Ethnography

10. Arisa Shollo
The role of business intelligence in organizational decision-making

11. Mia Kaspersen
The construction of social and environmental reporting

12. Marcus Møller Larsen
The organizational design of offshoring

13. Mette Ohm Rørdam
EU Law on Food Naming
The prohibition against misleading names in an internal market context

14. Hans Peter Rasmussen
GIV EN GED!
Kan giver-idealtyper forklare støtte til velgørenhed og understøtte relationsopbygning?

15. Ruben Schachtenhaufen
Fonetisk reduktion i dansk

16. Peter Koerver Schmidt
Dansk CFC-beskatning
I et internationalt og komparativt perspektiv

17. Morten Froholdt
Strategi i den offentlige sektor
En kortlægning af styringsmæssig kontekst, strategisk tilgang, samt anvendte redskaber og teknologier for udvalgte danske statslige styrelser

18. Annette Camilla Sjørup
Cognitive effort in metaphor translation
An eye-tracking and key-logging study

19. Tamara Stucchi
The Internationalization of Emerging Market Firms: A Context-Specific Study

20. Thomas Lopdrup-Hjorth
"Let's Go Outside": The Value of Co-Creation

21. Ana Alačovska
Genre and Autonomy in Cultural Production
The case of travel guidebook production

22. Marius Gudmand-Høyer
Stemningssindssygdommenes historie i det 19. århundrede
Omtydningen af melankolien og manien som bipolære stemningslidelser i dansk sammenhæng under hensyn til dannelsen af det moderne følelseslivs relative autonomi.
En problematiserings- og erfarings-analytisk undersøgelse

23. Lichen Alex Yu
Fabricating an S&OP Process
Circulating References and Matters of Concern

24. Esben Alfort
The Expression of a Need
Understanding search

25. Trine Pallesen
Assembling Markets for Wind Power
An Inquiry into the Making of Market Devices

26. Anders Koed Madsen
Web-Visions
Repurposing digital traces to organize social attention

27. Lærke Højgaard Christiansen
BREWING ORGANIZATIONAL RESPONSES TO INSTITUTIONAL LOGICS

28. Tommy Kjær Lassen
EGENTLIG SELVLEDELSE
En ledelsesfilosofisk afhandling om selvledelsens paradoksale dynamik og eksistentielle engagement

29. Morten Rossing
Local Adaption and Meaning Creation in Performance Appraisal

30. Søren Obed Madsen
Lederen som oversætter
Et oversættelsesteoretisk perspektiv på strategisk arbejde

31. Thomas Høgenhaven
Open Government Communities
Does Design Affect Participation?

32. Kirstine Zinck Pedersen
Failsafe Organizing?
A Pragmatic Stance on Patient Safety

33. Anne Petersen
Hverdagslogikker i psykiatrisk arbejde
En institutionsetnografisk undersøgelse af hverdagen i psykiatriske organisationer

34. Didde Maria Humle
Fortællinger om arbejde

35. Mark Holst-Mikkelsen
Strategieksekvering i praksis
– barrierer og muligheder!

36. Malek Maalouf
Sustaining lean
Strategies for dealing with organizational paradoxes

37. Nicolaj Tofte Brenneche
Systemic Innovation In The Making
The Social Productivity of Cartographic Crisis and Transitions in the Case of SEEIT

38. Morten Gylling
The Structure of Discourse
A Corpus-Based Cross-Linguistic Study

39. Binzhang YANG
Urban Green Spaces for Quality Life
- Case Study: the landscape architecture for people in Copenhagen

40. Michael Friis Pedersen
Finance and Organization:
The Implications for Whole Farm Risk Management

41. Even Fallan
Issues on supply and demand for environmental accounting information

42. Ather Nawaz
Website user experience
A cross-cultural study of the relation between users´ cognitive style, context of use, and information architecture of local websites

43. Karin Beukel
The Determinants for Creating Valuable Inventions

44. Arjan Markus
External Knowledge Sourcing and Firm Innovation
Essays on the Micro-Foundations of Firms' Search for Innovation

2014

1. Solon Moreira
Four Essays on Technology Licensing and Firm Innovation

2. Karin Strzeletz Ivertsen
Partnership Drift in Innovation Processes
A study of the Think City electric car development

3. Kathrine Hoffmann Pii
Responsibility Flows in Patient-centred Prevention

4. Jane Bjørn Vedel
Managing Strategic Research
An empirical analysis of science-industry collaboration in a pharmaceutical company

5. Martin Gylling
Processuel strategi i organisationer
Monografi om dobbeltheden i tænkning af strategi, dels som vidensfelt i organisationsteori, dels som kunstnerisk tilgang til at skabe i erhvervsmæssig innovation

6. Linne Marie Lauesen
Corporate Social Responsibility in the Water Sector: How Material Practices and their Symbolic and Physical Meanings Form a Colonising Logic

7. Maggie Qiuzhu Mei
LEARNING TO INNOVATE: The role of ambidexterity, standard, and decision process

8. Inger Høedt-Rasmussen
Developing Identity for Lawyers Towards Sustainable Lawyering

9. Sebastian Fux
Essays on Return Predictability and Term Structure Modelling

10. Thorbjørn N. M. Lund-Poulsen
Essays on Value Based Management

11. Oana Brindusa Albu
Transparency in Organizing: A Performative Approach

12. Lena Olaison
Entrepreneurship at the limits

13. Hanne Sørum
DRESSED FOR WEB SUCCESS? An Empirical Study of Website Quality in the Public Sector

14. Lasse Folke Henriksen
Knowing networks How experts shape transnational governance

15. Maria Halbinger
Entrepreneurial Individuals Empirical Investigations into Entrepreneurial Activities of Hackers and Makers

16. Robert Spliid
Kapitalfondenes metoder og kompetencer

17. Christiane Stelling
Public-private partnerships & the need, development and management of trusting A processual and embedded exploration

18. Marta Gasparin
Management of design as a translation process

19. Kåre Moberg
Assessing the Impact of Entrepreneurship Education From ABC to PhD

20. Alexander Cole
Distant neighbors Collective learning beyond the cluster

21. Martin Møller Boje Rasmussen
Is Competitiveness a Question of Being Alike? How the United Kingdom, Germany and Denmark Came to Compete through their Knowledge Regimes from 1993 to 2007

22. Anders Ravn Sørensen
Studies in central bank legitimacy, currency and national identity Four cases from Danish monetary history

23. Nina Bellak
Can Language be Managed in International Business? Insights into Language Choice from a Case Study of Danish and Austrian Multinational Corporations (MNCs)

24. Rikke Kristine Nielsen
Global Mindset as Managerial Meta-competence and Organizational Capability: Boundary-crossing Leadership Cooperation in the MNC The Case of 'Group Mindset' in Solar A/S.

25. Rasmus Koss Hartmann
User Innovation inside government Towards a critically performative foundation for inquiry

26. Kristian Gylling Olesen
Flertydig og emergerende ledelse i folkeskolen
Et aktør-netværksteoretisk ledelses-studie af politiske evalueringsreformers betydning for ledelse i den danske folkeskole

27. Troels Riis Larsen
Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010
Omdømmearbejde og omdømmepolitik

28. Klaus Majgaard
Jagten på autenticitet i offentlig styring

TITLER I ATV PH.D.-SERIEN

1992

1. Niels Kornum
Servicesamkørsel – organisation, økonomi og planlægningsmetode

1995

2. Verner Worm
Nordiske virksomheder i Kina
Kulturspecifikke interaktionsrelationer ved nordiske virksomhedsetableringer i Kina

1999

3. Mogens Bjerre
Key Account Management of Complex Strategic Relationships
An Empirical Study of the Fast Moving Consumer Goods Industry

2000

4. Lotte Darsø
Innovation in the Making
Interaction Research with heterogeneous Groups of Knowledge Workers creating new Knowledge and new Leads

2001

5. Peter Hobolt Jensen
Managing Strategic Design Identities
The case of the Lego Developer Network

2002

6. Peter Lohmann
The Deleuzian Other of Organizational Change – Moving Perspectives of the Human

7. Anne Marie Jess Hansen
To lead from a distance: The dynamic interplay between strategy and strategizing – A case study of the strategic management process

2003

8. Lotte Henriksen
Videndeling
– om organisatoriske og ledelsesmæssige udfordringer ved videndeling i praksis

9. Niels Christian Nickelsen
Arrangements of Knowing: Coordinating Procedures Tools and Bodies in Industrial Production – a case study of the collective making of new products

2005

10. Carsten Ørts Hansen
Konstruktion af ledelsesteknologier og effektivitet

TITLER I DBA PH.D.-SERIEN

2007

1. Peter Kastrup-Misir
Endeavoring to Understand Market Orientation – and the concomitant co-mutation of the researched, the re searcher, the research itself and the truth

2009

1. Torkild Leo Thellefsen
Fundamental Signs and Significance effects
A Semeiotic outline of Fundamental Signs, Significance-effects, Knowledge Profiling and their use in Knowledge Organization and Branding

2. Daniel Ronzani
When Bits Learn to Walk Don't Make Them Trip. Technological Innovation and the Role of Regulation by Law in Information Systems Research: the Case of Radio Frequency Identification (RFID)

2010

1. Alexander Carnera
Magten over livet og livet som magt
Studier i den biopolitiske ambivalens