

Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 4: At udvikle styringen indefra

Af Klaus Majgaard*

Autenticitet i styring indebærer, at vi kan dele kompleksitet i et vedkommende og rammende sprog. Vi kan sætte ord og udtryk på det, der er væsentligt i vores mål, indsatser og resultater. Og herigennem udvikler vi styringens rationelle indhold og anerkendende relationer. Pointen i denne artikel er, at vi ved at udvikle og berige styringens sprog og samtaleformer også hæver rationaliteten og anerkendelsen. Med afsæt i Furesø Kommune undersøger jeg tre styringsmæssige diskussioner samt mulighederne for at udvide deres sproglige horisont. Det gælder diskussionen om basal orden i styring og forvaltning – og dens tilknytning til præskriptive sprog. Det gælder diskussionen om effektivisering – og dennes brug af kausale sprog. Og endelig introduceres diskussionen om mere radikal innovation – som bringer mere skabende sprog i spil, i dette tilfælde narrative sprog. I forlængelse heraf opstilles syv forslag til, hvordan vi som deltagere kan skabe bedre betingelser for en autentisk styringsdialog.

A. Indledning

1. Jagten på autenticitet – indtil nu

I de sidste tre artikler har jeg undersøgt grundlaget for at forny den offentlige styring. Resultaterne af denne analyse kan opsummeres meget enkelt: Den offentlige sektor vil i de kommende år skulle forny sine ydelser og arbejdsformer, og dette skal gøres på baggrund af en skærpet ressourceknaphed, som tvinger os til at forholde os til værdien og væsentligheden af hver eneste krone, vi bruger. Denne udfordring er i sig selv ikke skræmmende. Det, der virkelig forekommer problematisk, er, at vi møder udfordringen med en styring, som er præget af et forarmet og fastlåst sprog. Når vi udøver styringen, fastlåser vi hinanden i krydspres og dilemmaer. Styring er

**Fremmedgjort
dialog**

* Klaus Majgaard er cand.scient.adm. og arbejder til daglig som kommunaldirektør i Furesø Kommune. Desuden er Klaus adjungeret professor ved Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på CBS.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

i høj grad blevet et spil, der handler om at forskyde kompleksiteten til hinanden – og vel at mærke gøre det under påberåbelse af decentralisering, selvstyring og anerkendende ledelse (Majgaard 2011a). Resultatet er afmagt og fremmedgørelse. Styringen bliver overfladisk og symbolsk, men dekobles i væsentlige henseender fra praksis i velfærdsstatens frontlinje (Majgaard 2011b).

Autentisk dialog

Alternativet til denne udvikling er at udvikle en kommunikation, hvor vi i højere grad kan dele kompleksiteten – frem for at spille om den. Heri ligger, at vi må udvikle sprog, hvor vi kan sætte ord og udtryk på det væsentlige i indholdet og kvaliteten i vores ydelser og arbejdsformer, og at vi må udvikle samtaleformer, hvor vi kan gå i kødet på kompleksitet og dilemmaer på en oprigtig og konstruktiv måde. Dette er grundlaget for en rationel styring, men dette vil kun kunne skabes i og med, at vi indtræder i anerkendende relationer til hinanden (Majgaard 2011c). Fornyelsen starter, når vi tager hinanden alvorligt og indstiller os på at være åbne – undersøge sagen, lytte til argumenter, udfordre og lade os udfordre. Her kan vi forpligte hinanden på en rationel dialog (simpel rationalitet). Vi kan endvidere forholde os til de forskelligartede institutionelle kontekster, som frembyder konkurrerende normer og krav til vores styringsdialog, og vi kan erkende disse kontekster som netop vores handlerum – ikke blot som udefra satte vilkår, men mønstre, vi selv skaber og vedligeholder igennem vores kommunikation (reflekteret rationalitet). Og endelig kan vi sammen stille os åbne for det nye, der opstår i sammenstødene mellem disse stridende kontekster (transformativ rationalitet).

Hovedpointen er altså, at vores evne til at møde den offentlige sektors udfordringer på en rationel måde beror på vores åbenhed – vores evne til at dele kompleksitet i en anerkendende kommunikation, og denne evne er lig med autenticitet.

Næste skridt: Hvad gør vi konkret?

Spørgsmålet er nu, hvordan vi kommer videre herfra? Formålet med denne artikel er at vise, hvordan vi i praksis kan bane vejen for en mere autentisk styring. Vejen er, at vi kvalificerer vores deltagelse i styringens samtaler. Dels kan vi udvikle mere nuancerede og vedkommende sprog, hvori vi kan beskrive sammenhænge mellem mål, indsatser og effekter. Dels kan vi udvikle selve den måde, styringsdialogen er organiseret på, så der bliver plads til en større åbenhed og en mere langsigtet læring. Disse anvisninger kan jeg ikke bare udlede fra en abstrakt position. Enhver fornyelse af styrin-

gen starter et sted. Den er konkret og lokal. Og den bringer os selv i spil som aktører. I det følgende vil jeg derfor beskrive det sted, hvorfra jeg starter – først lidt om mit analytiske perspektiv og dernæst om min egen praksis.

2. Kom ind i kampen!

Vi kan ikke udvikle styringen ved blot at konfrontere den nuværende styringspraksis med et overordnet og abstrakt ideal om autenticitet. Et problem er netop den styringstænkning, hvor vi forestiller os, at vi som autonome subjekter kan hæve os over den institutionelle praksis og regulere den ud fra abstrakte idealer. Vi spalter her os selv i en identitet som henholdsvis deltager i den institutionelle praksis og som udenforstående autonome subjekter. Og denne spaltning er udgangspunktet for, at vi som strategiske ledere stiller os over eller overfor organisationen – forestiller os, at vi styrer et »maskineri«, justerer incitamenter, former og implementerer en kultur etc. Her er i høj grad kilden til den styringsmæssige fremmedgørelse, som præger den offentlige sektor.

Modsat forsøger denne analyse at fastholde et deltagerperspektiv: Styring udøves altid fra lokale positioner i den institutionaliserede praksis. Vi kan hver fra vores position udkaste ideer om helheden (organisationen, det kommunale selvstyre, sektoren etc.), men det sker altid fra lokale synspunkter. Vi er uvægerligt deltagere (også når vi skriver artikler, som den nærværende). Vi er derfor henvist – eller frisat – til at udvikle styringen indefra. Vi kan søge de åbninger og sprækker, som åbenbarer sig i kampen mellem de stridende institutionelle kontekster. Og det er også det, jeg må gøre i denne artikel.

Med dette afsæt bliver det mere og mere tydeligt, at jeg ikke længe kan gemme mig bag min teoretiske argumentation. Det ville måske være bekvemt. Jeg kunne fra den teoretiske position, der er klarlagt i de sidste artikler, måle styringens nuværende tilstand op imod idealet om autenticitet, og jeg ville kunne konstatere, at den ikke lever op til idealet. Jeg kunne endda føle, at jeg havde udøvet en væsentlig kritik mod styringen, og jeg kunne kaste mig ud i at bygge alternativer og utopier – i det lette materiale, abstraktioner er gjort af. Problemet er blot, at jeg ved at indtage en sådan distanceret position netop ville bidrage til den fremmedgørelse, som jeg søger at overvinde. Jeg ville overse den pointe, som er kernen i analysen: At vi er deltagere, og at vi udvikler styringen ved at kvalificere vores deltagelse.

Udvikle styringen fra en abstrakt position

... eller gennem konkret deltagelse?

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Må bringe mig selv i spil

Derfor må jeg som afsæt for den videre analyse fremlægge og fortolke min egen deltagerposition. Jeg må med andre ord komme ind i kampen – sådan som Thorkild Olsen opfordrer til det (Olsen 2010). Derfor vil jeg i det følgende præsentere min egen position som styringspraktiker – og herudfra synliggøre de praktiske udviklingsmuligheder, jeg ser for styringen. På den baggrund vil jeg sidst i denne indledning vende tilbage til at præcisere denne analyses formål, problemstilling og videre forløb.

3. Styring i Furesø Kommune

I det sidste halve år har jeg arbejdet som kommunaldirektør i Furesø Kommune.

Kommunens svære fødsel

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 gældsat. 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 Værløse-borgerne 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 % 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 beslattes og harmoniseres, medarbejdere og kulturer mødes i nye enheder, styringsrutiner tilrettelægges. Som nytilkommen møder 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.

Styringskamp

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. 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. For det tredje er der iværksat og gennemført en ambitiøst effektiviseringsprogram. I perioden 2010-12 er der gennemført effektivisering, som samlet reducerer udgifterne med 70 mio. kr. ud af et netto-driftsbudget på ca. 2 mia. kr. Målet er at holde kadencen.

Stabilisering

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*. Kernen 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 prak-

»Lov og orden«

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

sis. 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 er byrådet siden maj 2011 påbegyndt arbejdet med en finansiell strategi, som skal sætte de langsigtede pejlemærker for kommunens økonomiske sundhed og drage konsekvensen i form af retningslinjer for den finansielle styring. 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. Alt i henhold til et grundlæggende bureaukratisk paradigme.

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.

Effektivitet

Den anden diskussion angår *effektivisering* af kommunens arbejdsprocesser og ydelser. Her skelnes der mellem to tilgange til effektivisering. 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 bygningservice 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, som 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 taget. 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 lang 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 koliderer 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 viderrækkende konsekvenser. I juni 2011 påbegyndte byrådet arbejdet med en vision for kommunens udvikling, hvor disse temaer indgår.

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 f.eks. en rettighedsbestemt levering af på forhånd definerede serviceydelser? Eller er den en faciliterende og trænende funktion, som beforder den ældres egen deltagelse? Er

Velfærds- innovation

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

velfærd retten til en ydelse eller retten til deltagelse? Afhængig 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.

Diskussionernes stigende kompleksitet

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 indflektes 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.

Diskussionerne bygger oven på hinanden

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.

Udfordringen for styringen er at udvikle og kvalificere disse tre diskussioner på en måde, hvor vi deler den iboende kompleksitet på en oprigtig, rationel og konstruktiv måde.

4. Rationalitet og anerkendelse

Grundlaget for en rationel diskussion er, at vi anerkender hinanden som deltagere. I alle diskussionerne følger – implicit eller eksplicit – en forståelse af betingelserne for at deltage.

I diskussionen om transparens, retssikkerhed og budgetoverholdelse 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 reflektivt 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.

I tillæg til at være ansvarlig udgør effektivitet et yderligere krav. 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 2010). At vi ud over at være basalt ansvarlige også kontinuerligt arbejder med at målrette og strømline vores ressourceanvendelse, ind-

**Ansvarlighed
som basal be-
tingelse for del-
tagelse**

**Ressource-
bevidsthed som
deltagelseskrav**

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

går 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 *ressource-bevidste*. 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 mosbegrøet 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.

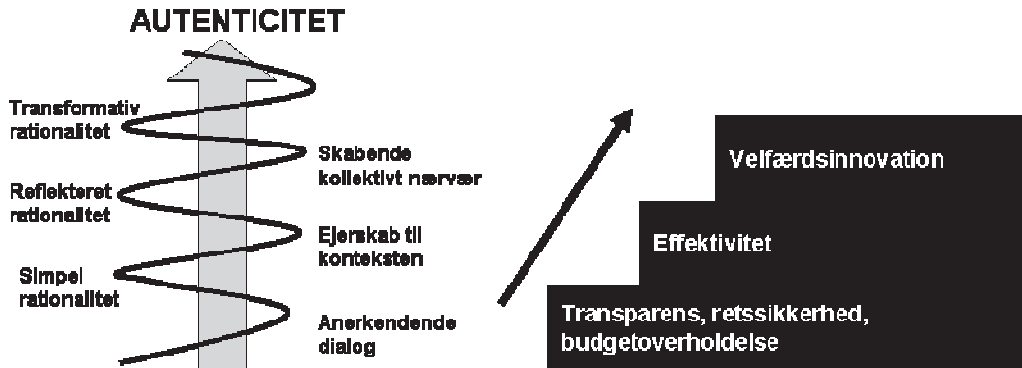
Innovation som ny deltagelsesarena

Diskussionen om velfærdsinnovation udvider 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?

Nedenfor har jeg anbragt de vejledende figurer for undersøgelsen: spiralen, der viser overgangen fra simpel til transformativ rationalitet, og nu også et forsøg på afbillede de forskellige lag i kommunens styringsdiskussion.



Figur 1: Anerkendelsesspiral og kompleksitetstrappe

5. Problemstillingen

Min opgave i den kommende analyse bliver altså: Ud fra mit deltager-perspektiv at udpege muligheder for at udvide og udvikle styringen, så der bliver bedre mulighed for at dele kompleksitet og dilemmaer og dermed skabe et grundlag for en rationel styringspraksis. Denne proces indebærer en udvikling af både rationalitet og anerkendelse. Af rationalitet, fordi vi bliver mere reflekterede i forhold til de forskellige kontekster for styringen (reflekteret rationalitet), og fordi vi kan fremdyrke en åbenhed for det nye, der kan opstå i sammenstødet mellem konteksterne (transformativ rationalitet). Og af anerkendelse, fordi vi udover bedre at anerkende hinanden som deltagere i en rational dialog også opnår et højere ejerskab for konteksterne og muligvis en mere samskabende praksis.

De muligheder, som jeg vil undersøge i det følgende, er:

- At vi udvikler *styringens sprog*, det vil sige vores måder at beskrive sammenhænge mellem mål, aktiviteter og ressourcer med henblik på bedre at kunne afspejle deres kompleksitet.

Udvide styringen indefra

Udvikle sprog og samtaleformer

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

- At vi udvikler *styringens samtaler*, så de giver bedre plads for at dele kompleksiteten – f.eks. ved at muliggøre kontinuitet i læreprocesser, fokus, refleksivitet, samskabelse etc.

De tre punkter er ikke distinkte. Vi udvikler sprog og samtaler inde fra – det vil sige ved at deltage. Med opdelingen forsøger jeg blot at belyse forskellige aspekter af denne proces.

6. Artiklens opbygning

Med afsæt i ovenstående er jeg gået på opdagelse i den kommunale organisation for at studere de sprog, som vi benytter os af, når vi udvikler styringen. Med »sprog« mener jeg forskellige sæt af spilleregler for bruge af symbolske medier såsom budget og regnskab, regler og arbejdsgangsbeskrivelser etc.

Præskriptive sprog

Allerførst sætter jeg fokus på den styringsmæssige diskussion om transparens, retssikkerhed og budgetoverholdelse (afsnit B). 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.

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 (afsnit C). 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 lineære relationer.

Narrative sprog

En videre mulighed er at udvikle narrative sprog, som ordner handlinger efter bestemte plot og dramatiske strukturer (afsnit D). 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.

Min sondring mellem præskriptive, kausale og narrative sprog er inspireret af Staceys tilsvarende sondring (Stacey 2007, s. 375-376).

Hovedpointen i disse afsnit 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 (afsnit E). Her sættes fokus på, hvilke organisatoriske metaforer, tidsperspektiver, samarbejdsrelationer, disciplineringsmekanismer etc., som vi sætter i værk gennem samtalerne. På denne baggrund samler jeg til sidst op på svaret på hovedspørgsmålet i denne artikelserie – nemlig hvordan vi som ledere skaber en kommunikation, hvor vi på autentisk vis kan dele kompleksitet.

B. Styringens præskriptive sprog

Styring er som sagt de samtaler, hvor vi aftaler mål, lægger planer og budgetter, sætter i værk, koordinerer og følger op. Kendetegnene for disse samtaler er således, at vi begrundet 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 et 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.

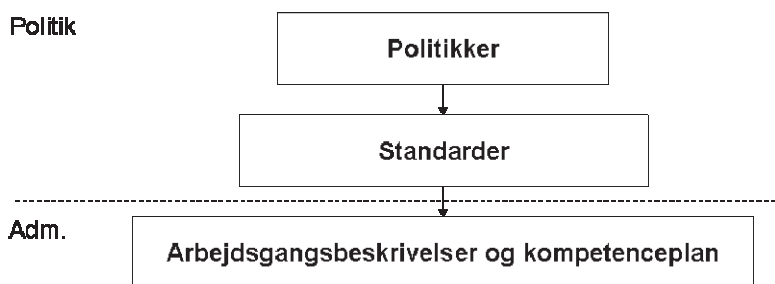
Forvaltningens formelle konstitution

1. Normer, afvigelser og dømmekraft

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.

Hierarki af styringsdokumenter

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 beslutes, 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 beslutes, 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.

**Normering som
reduktion af
kompleksitet**

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 lukket-hed, at vi kan fastholde og insistere på uvildighed, ligebehandling etc.

**Nødvendigt at
kunne sproget**

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.

**Normbrud som
anerkendelses-
kamp**

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 udspringer 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.

**Dømmekraft
bliver til i kam-
pen**

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.

**Normbrud
genintroducerer
fortrængt
kompleksitet**

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.

2. Dømmekraft på det specialiserede socialområde

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 i denne artikelserie, 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 2011).

Dilemmaernes brændpunkt

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 omfatter bl.a.:

Initiativer for god forvaltning

- 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 vi 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

Koordinationsgruppen: Forum for at dele kompleksitet?

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

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.

Strategiske dagsordener

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 reflektivt 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 bag (jf. analysen af overgangen fra dannelse til moralitet i sidste del, Majgaard 2011c). 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 tilstede – men ved at erkende konteksten som netop vores handle- rum, og ved at vi med alvor tager opgaven på os. Det er os, der skal

Oprigtighed og ejerskab til dagsordener

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 »åben«. Dette er vores kontekst – og her har vi til opgave at have øje for sagen, for åbenhederne 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.

3. Opsummering

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.

Når normerne krænkes eller indtræder i modsigelser til ligestillede normer, åbenbarer den fortrængte kompleksitet sig og bliver tema for nye anerkendelses-kampe. Kan jeg gøre krav på at få anerkendt kompleksiteten bag mit normbrud, at normbrud ikke bare er normbrud, at jeg godt kan være ansvarlig på trods af min brøde? Det er kampe, som hele tiden udkæmpes om at definere grænsen for god forvaltning og ansvarlighed – og dermed for at være kompetent deltager. Lykkes det at lægge grund for denne anerkendelse, er der skabt mulighed for at udøve dømmekraft, det vil sige at veje normbrud op imod en rigere kompleksitet af forhold, som kaster lys over dets baggrund, indhold og konsekvenser.

**Anerkendelses-
kamp om genin-
troduktion af
kompleksitet**

| | Præskriptive sprog | Kausale sprog | Narrative sprog |
|----------------------------|------------------------------------|---------------|-----------------|
| Transformativ rationalitet | Udøve dømmekraft | | |
| Reflekteret rationalitet | Skelne mellem normative kontekster | | |
| Simpel rationalitet | Matche handlinger og normer | | |

Figur 3: Rationalitet og præskriptive sprog

**Dømmekraft
som højere
rationalitet**

I denne anerkendelse 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 sammenstøddet mellem stridende hensyn vil kunne foretage sammenhængende og etisk helstøbte vurderinger samt skabe perspektiv for arbejdet.

C. Styringens kausale sprog

**Præstationssty-
ringens kausale
sprogformer**

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 begrundes 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 af-dækker, 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.

1. Samvarians eller transformation

Vi afsætter ressourcer og iværksætter en indsats med henblik på at opnå en bestemt virkning. Sådan kunne vi godt beskrive, hvad styring drejer sig om. 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 en 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.

Kausalitet som samvarians

Eksperimentel metode

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

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 motiveret 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, smørre 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.

Kausalitet som transformation

Den anden tradition, som Pawson & Tilley (1997) kalder for realistisk, vil ikke reducere kausale forhold til alene at bestå i en observerbar 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)

Kontekstens betydning

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 allermost 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.

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, s. 64-82):

A. 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).

Niveauer i den sociale virkelighed

B. 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

Handling og struktur

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

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 smørre 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.

C. Kontekst

Påvirkning forudsætter parathed

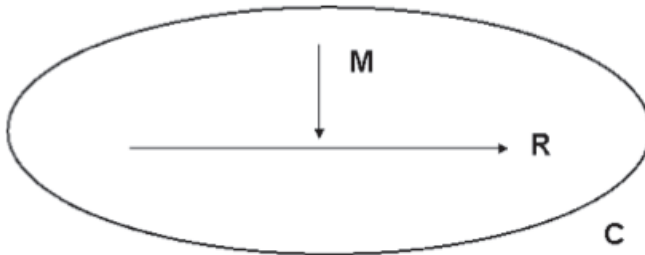
Om en mekanisme virker efter hensigten eller ikke, er ikke givet én gang for alle. Det er situationsafhængigt – altså betinget af en kontekst. Gnisten antænder ikke krudtet, hvis krudtet er vådt. I én familie oplever man et overskud til tage mere ansvar ved at blive hjulpet med det daglige morgenritual. I en anden familie sætter den samme indsats gang i en massiv klientgørelse. Den ene dag smørres 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 familierapi, 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.

D. Regularitet

Kausal konstellation

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), s. 72.

E. 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 dens egen situation. Med andre ord ønsker vi at transformere de mekanismer, der er forbundet med afmagt, med 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).

Transformation af regularitet

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer



Figur 5: Forandring (kilde: Pawson & Tilley 1997, s. 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 som 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:

1. At beskrive indsatsen som en mekanisme, som virker i en bestemt kontekst.
2. At forstå denne mekanisme som båret af dels aktørernes egne overvejelser og valg (agency), dels af deres adgang til bestemte ressourcer (structure).
3. At forstå konteksten som de betingelser, der er afgørende for, hvordan mekanismen virker og skaber effekter.
4. At se mekanismens virke i en kontekst som udtryk for en regularitet.
5. At fokusere på, hvordan introduktionen af nye indsatser (mekanismer) kan ændre en regularitet.

F. 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, hvorigennem 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 et niveau, og den institutionelle kontekst er et andet niveau. Aktøren er i sine overvejelser og handlinger påvirket af den institutionelle kontekst. Deres 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 bagom 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 som subjektivistiske (se f.eks. s. 17-23). Mit ærinde er imidlertid hverken at absolutisere det objektive system eller de autonome subjekter. Snarere forsøger jeg at trænge hinsides denne dikotomi, 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, hvor 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.

**Forudsætter
realisme en
»tings-verden«?**

**Tingsliggørelse
af »underlig-
gende struktu-
rer«**

**Alternativet er
ikke subjekti-
visme**

3. Forandringsteorier 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 afprøve og udvikle de antagelser om sammenhænge mellem indsatser og effekter, som ligger til grund for det resultatbaserede styringssystem.

I denne analyse er vi mest optaget af, hvordan de kausale sprog kan berige den løbende styringsdialog. Derfor rettes blikket nu mod brugen af forandringsteorier i resultatbaseret styring.

Opgavehierarki eller foran- dringsteori

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, hvordan 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 handicap. 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 være løsevne 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 (aktiviteter/indsatser), så (3) vil personerne i

Strategi eller forandringsteori

Forandrings-teoriens elementer

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

målgruppen opnå de tilsigtede kortsigtede, mellemlangsigtede og langsigtede resultater« (Rambøll 2010, s. 2).

Rækkefølge og metode

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 heldagsseminarer. 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, s. 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, handicap etc.). Den konkrete udforskning viger pladsen til fordel for en mere abstrakt sy-

stematik. 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.

4. Forandringsteorier i Ungeenheden

Rambølls vejledning er ankommet til Furesø. I jobcentret ser ledelsen forandringsteoriene 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. Siden 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.

Det ny jobcenter

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 – handicap, 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

Den ny ungeenhed

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

elevs udvikling, læring og dannelse – herunder deres interesser og mål med at uddanne sig. Jobcentret har haft et præcist fokus på, at ledige unge hurtigst muligt kommer i uddannelse eller arbejde. Og det sociale arbejde har skullet kompensere for svære livsvilkår.

Forskelle i perspektiver og værdier

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, handicap-området etc. I den interne jargon kan vi godt give humoristiske beskrivelser af de værdisammenstød, 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 værdiskalaen 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 artikel får mulighed for at interviewe et af teamene om dets arbejde med forandrings teorier.¹ 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.

Målgrupperne

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. Forandrings teorierne lægger imidlertid op til, at vi foretager en mere nuanceret beskrivelse af målgrupperne. Med Pawson & Tilley's 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 en 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 uddannelses tilbud
- 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 mellemlang 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.

Resultatmål

Så vidt målgruppe og mål. Nu er der grundlag for at kortlægge de indsats (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 Nettop 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 forsøger 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.

Indsats

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.

**Nuancering af
konteksten**

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 forandringsteoriene i samtalerne med de unge. Altså forklare, hvordan vi fortolker deres situation og behovet for indsatser.

**Sammenstød
med institutio-
nelle rammer**

Samtidig med, at arbejdet med forandringsteoriene 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 kolidere 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 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.

5. Aggregering af viden fra forandringsteoriene

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 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, s. 116-119).

I ovenstående eksempel var teamet i Ungeenheden nået frem til en erfarings-baseret 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.

**Generalisering
som kontekst-
uafhængighed?**

**Generalisering
som indsigt i
konteksternes
betydning**

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Ifølge Pawson & Tilley (1997) kan en sådan kontekstnær teori kvalificeres i et samspil mellem konkrete cases og mere abstrakt teori-dannelse.

Konkretisering

På den ene side kan vi afprøve hypotesen i forhold til vores konkrete erfaringer. Vi kan søge en statistisk viden om 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.

Abstraktion

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).

Hierarki af teorier og cases

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.

6. Opsummering

I kontrast til de lukkede prækriptive 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.

Forandrings-teori som fælles sprog

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, 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 præsriptive 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.

Rationalitet gennem stigende forståelse af kontekster og regulariteter

| | Præsriptive sprog | Kausale sprog | Narrative sprog |
|----------------------------|------------------------------------|---|-----------------|
| Transformativ rationalitet | Udøve dømmekraft | Skabe nye regulariteter 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) | |

Figur 6: Rationalitet samt formelle og kausale sprog

Konklusionen må være, at udviklingen af kausale sprog (her i form af forandringsteorier) vitterligt kan berige både rationalitet og anerkendelsesforhold.

Givne aktører og kontekster

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, handicap 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.

D. Styringens narrative sprog

Fortællinger som bredere fænomen

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.

Aktører bliver til i fortællinger

Det er også i fortællinger, at vi konstruerer de kategorier af aktører, handlinger og effekter, som befolker økonomistyring og forandringsteoriene. 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 fælles ejede 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).

1. Narrativer: Drama og plot

Stacey (2007) skelner mellem propositionelle og narrative temaer i organisationer. Propositionelle temaer kan være præskriptive (som i de præskriptive sprog) eller kausale (som i kausale sprog). De narrative temaer er komplekse og består af både en fortælling og en evaluering af fortællingen. Propositionelle og narrative temaer emergerer i vores samtaler, hvad enten disse finder sted offentligt eller i aktørernes »stille sind«. Temaerne er med til at organisere måden vi er sammen på, det vil sige, hvem vi inkluderer og ekskluderer, hvordan vi taler, og hvilke virkninger det har (Stacey 2007, s. 375-376).

Fortællinger er kendetegnet ved deres dramatiske struktur og dynamik. Arbejdsgangsbeskrivelser (formelle/præskriptive) eller forandringsteorier (kausale) vil ikke uden videre kunne omskrives til en velformet og interessant fortælling. De ordner begivenheder i et lineært forløb, hvor den ene fører til den anden. Som fortællinger vil de hurtigt være monotone, opremsende og kedelige.

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, s. 52). Handlingen danner sig som en unik sekvens af begivenheder. Men disse begivenheder får først deres liv og mening ved

**Dramatisk
dynamik og
struktur**

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

at indgå i en sammenfattende gestaltning, som er intrigen, dens modsigelse og dramatiske forløb, som udfolder sig gennem begivenhederne. 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.

Organiserer formidlingen mellem ord og virkelighed

En anden vigtig egenskab er ifølge Bruner (1999, s. 53-54) fortællingens *faktuelle indifferente*. 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.

Plot

Bruner (1999, s. 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 rummer forandringsteoriernes målgruppebeskrivelser implicite plots om uddannelses-zappere og unge uden uddannelsesperspektiv, som handler om veludrustede unge, som af en eller anden grund mister motivationen og sansen for mening, eller om umodne unge, der stoler på forældrene og kommunens sikkerhedsnet. Disse fletter sig ind i plottet om det tværfaglige samarbejde – om hvordan vi skaber helhed og sammenhæng i ungeindsatsen og gør op med faglige »siloe« 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 vendepunkts-fortælling om, hvordan vi »fik styr på tingene«. 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«. Det er tankevækkende, at hvor kausale analyser kræver en omfattende faglig træ-

ning, 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, s. 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.

Afvigelse som dynamik

I sin dramatiske opbygning indgår der ifølge Bruner (1999) fem elementer: en aktør, en hensigt, en skueplads, et redskab 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.

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, nutid, fremtid – i henhold til (d) et specifikt plot« (White 2006a, s. 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, s. 67).

Handlingslandskab

Meningslandskab

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 nye begivenheder.

Fortællinger er altså 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.

2. Det multi-historielle liv: Plot og mod-plot

Konflikter i enhver fortælling

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.

Plot og mod-plot

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.

Der er altid mere at fortælle

Når vi fortæller om unge uden uddannelsesperspektiv, vil der altid være mere at fortælle om de unge. Noget, der ikke passer med målgruppebeskrivelsen. Og netop i diskrepansen finder vi muligheden for at spinde en ny fortælling, der synliggør nye handlemuligheder for den unge og os. På samme vis udspiller plottet om »hvordan vi fik styr på tingene i kommunen« 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 alt-dominerende og monolitisk.

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.

Undtagelser og unikke hændelser

Central for fortællingen er altså et normbrud. Også i de præsriptive sprog (se afsnit B) er vi optagede af normer og afvigelser fra disse. Men inden for selve de præsriptive sprog kan vi kun forholde os til afvigelseerne 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 afvigelseerne, inddrager vi flere perspektiver – aktørens hensigt og oprigtighed, handlingens moralske kvaliteter og virkninger etc. Når vi udøver dømmekraft, bevæger vi os ud over de præsriptive sprogs snævre horisont og ud i et mere narrativt univers.

Normer

Når vi sammenkæder begivenheder i en fortælling, spiller også kausalitet en vigtig rolle, og vi betjener os af det kausale sprogs virkemidler (se afsnit C). Vi kan (inspireret af Stacey 2007, s. 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 fortælling 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.

Kausalitet

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Magt og kamp

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 en sagsbehandler og en klient, mellem en direktør og en fagchef, eller mellem byråd og forvaltning. Jeg har allerede nævnt eksempler som *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.

Fortællinger organiserer liv

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 etisk ansvarlighed:

Alvor og ansvar

»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 videreförhandling eller genförhandling 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, s. 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 dilemmaspeillet). Eller vi kan udvikle fortællinger, som udvider grundlaget for meningsdannelse og handling, og som skaber deltagelsesmuligheder for mange aktørpositioner. I det følgende skal jeg kort gen-

nemgå nogle af Whites tilgange til disse, og derpå vil jeg vise, hvordan disse tilgange sætter gang i fornyelse af arbejdsformer og organisering i Furesø Kommune.

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.

4. At udvide fortællingerne indefra

Når fortællinger er indsnævrende eller direkte ødelæggende for os som handlende aktører, beror det ofte på, at den binder bestemte egenskaber til aktørens karakter. Når den unge flakker mellem uddannelser, slutter vi i nogle fortællinger, at den unge *er* uddannelseszapper. Når lederen overskrider sit budget, slutter vi nogle gange, at lederen *er* uansvarlig. Egenskaber som zapperi og ansvarlighed bliver således iboende hos aktøren. Det sker i en lynhurtig formidling mellem handlingslandskabet, hvor vi strukturerer begivenhederne, og meningslandskabet, hvor vi fortolker aktørernes karakter, præferencer etc. På den måde kan fortællingerne hurtigt blive låst af tyngende tilskrivninger af egenskaber til aktørens karakter.

Et første skridt på vejen til at udvide en fortælling er ifølge White (2006a & 2006b) at *eksternalisere* disse egenskaber. Det vil sige: Frigøre dem fra aktørens karakter og gøre dem til egenskaber ved relationer og begivenheder. Til en begyndelse kan vi spørge til, hvordan problemet indvirker på fortællerens 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

Frisætte fastlåste historier

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

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.

Næste skridt kan være at *lede efter undtagelser og unikke hændelser*, som vidner om et muligt mod-plot, der kan iværksættes mod det dominerende plot. Hvornår gjorde aktøren noget andet end, hvad man kunne vente fra én, som var uansvarlig eller flakkende? Hvad vidner dette om? Hvilke andre idealer og livsmuligheder kommer til udtryk her.

I hele denne proces fører White (2006a) *en zigzag-kurs mellem handlingslandskabet og meningslandskabet*. Bestemte spørgsmål retter sig mod konkrete sekvenser af begivenheder, mens andre handler om, hvad disse begivenheder siger om aktøren. Vi kan spørge til meningslandskabet med afsæt i handlingslandskabet: Hvad siger disse hændelser om aktørens måde at være på? Eller omvendt kan vi spørge til handlingslandskabet med afsæt i meningslandskabet: Hvis dette er vigtigt for aktøren, hvilke handlemuligheder kunne det så åbne?

En sidste metode, som skal nævnes, er brugen af *bevidning*. 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 perspektiver i det fortalte. Rollerne kan byttes 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. en 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.

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. Det har også været afgørende for, at ledere og medarbejdere i Furesø Kommune valgte Whites teorier og metoder som afsæt for arbejdet med større inklusion i dagtilbud og skole og dermed også for styringen af det specialiserede område.

5. Udvikling af inkluderende miljøer

Jeg har flere gange nævnt, at styringen af det såkaldt specialiserede område frembyder en særlig udfordring i offentlig styring. Det gælder også med hensyn til børn og unge (KL m.fl. 2010a): Omkring 14,3 % af alle skoleelever modtager en eller anden form for specialundervisning. 5,56 % af skoleelever udskilles fra den almindelige undervisning i folkeskolen og visiteres til eksterne specialklasser. Udgifterne til specialundervisning og de tilknyttede funktioner andrager knap 30 % af folkeskolens samlede midler, og tendensen har været, at udgifterne har været stigende. I økonomiaftalen mellem stat og kommuner forpligter kommunerne sig til at bringe udgifterne under kontrol.

Fra et overordnet styringssynspunkt er denne udvikling et problem af to grunde: For det første kan vi frygte udviklingen af et mere segregeret uddannelsessystem, hvor en større del af børn og unge udskilles til særlige tilbud. Dette skal ses i sammenhæng med, at specialeleverne har en meget ringe gennemførelse af ungdomsuddannelser, når de har forladt grundskolen. Alt dette kan vidne om en polarisering blandt børn og unge, som også vil præge deres liv som voksne. For det andet presser de stigende udgifter til specialundervisning ressourcerne i folkeskolen. Nogle gange siges det grimt og stigmatiserende: Specialundervisningen »kannibaliserer« normalområdet.

Eksklusion af elever fra folkeskolen

Risikoen for nyt dilemma-spil

En inkluderende praksis opstår imidlertid ikke, fordi man centralt beslutter sig for det. Ganske vist kan man reducere budgetterne til specialundervisning og gøre det vanskeligere at visitere børn til specialtilbud. Men her risikerer vi blot at sende et dilemma videre til ledere og medarbejdere i de enkelte dagtilbud og skoler. Hvis de oplever, at der reelt er et stigende antal børn med særlige behov, vil blotte stramminger i adgangen til ressourcer kun skabe pressede situationer, hvor de oplever ikke at kunne give forsvarlige tilbud til børnene. Inklusion bliver en »opgave«, man har fået uden, at der »fulgte penge med«. Der vil være linet op til et dilemma-spil. Budgetterne strammes samtidig med, at der politisk appelleres til et mere »positivt« og »anerkendende« børnesyn. Og fra decentralt hold rejses krav om flere midler. Inklusionsdebatten forvandles til tovtrækkeri.

Behovet for dialog om, hvordan vi danner fællesskaber

Alternativet til et dilemma-spil er at erkende den kompleksitet og de dilemmaer, som inklusion indebærer. Det handler ikke bare om, at vi i vores tilbud udstrækker tolerancen til at »rumme« nogle få ekstra børn med problemer. Vi skal gentænke hele den måde, vi danner fællesskaber på. Alle fællesskaber ekskluderer. Heri ligger deres integritet og kohærens. Vil vi være mere inkluderende, må vi forstå de processer, som fører til, at deltagere ekskluderes eller inkluderes. Hvad er det for kompetencekrav og samværsregler, som vi vægter så højt, at de udelukker flere og flere børn? Eller kan vi strække os så langt for at imødekomme den enkelte, at fællesskaberne går i opløsning? Inklusion handler således om at være parat til at genforhandle forholdet mellem individ og fællesskab.

Det er her, jeg ser, at Furesø Kommune har sat en anden form for dialog i gang. Med brug af narrativer.²

Gentænkning af specialpædagogikken

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 tre-dobbelt 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 fortællingerne kan være fremmede for børnenes deltagelsesmuligheder. Dette førte til et nyt kompetenceudviklings-forløb, hvor alle medarbejdere i Specialpædagogisk Center i 2010-12 gennemgår en basisuddannelse i narrativ samtalepraksis.

Dette skal ses i sammenhæng med parallelle uddannelses tiltag. 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 kursusedtagere). 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.

Konsultativ rolle

Udvikle børns deltagelsesmuligheder gennem fortællinger

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Problemet flyttes til konteksten

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*. Gennem spørgsmål vil hun kortlægge og udforske uroen som et fænomen. Hvornår optræder den? Hvornår ikke? Hvad er dens virkninger? Hvordan påvirker den de voksnes forventninger og relationer til barnet? Etc. Uroen bliver dermed »trukket ud i konteksten« i stedet for at være iboende barnet. 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 sammenhæng. Barnet *er* ikke uroligt. Det agerer uroligt under bestemte forhold.

Bevidne det unikke og positive

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.

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.

Organisatoriske fortællinger

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 deres

brug af ressourcer var fordelt og prioriteret, og medarbejderne blev inviteret til et udsyn og en refleksion over dette.

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.

Jeg nævnte til at begynde med, at debatten om inklusion i kommunerne ofte bliver fastlåst i en modstilling mellem stereotype synspunkter: På den ene side, at der ekskluderes for mange børn, og at midlerne hertil dræner budgetterne til det pædagogiske arbejde i bredere forstand. På den anden side, at presset på at nedbringe udgifterne til specialundervisning ikke kan omsættes og administreres pædagogisk forsvarligt. Resultatet bliver netop et spil om dilemmaer.

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 kontekstuel 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.

Udvikling af betingelser for inklusion gennem fortællinger?

I det specialpædagogiske arbejde har man f.eks. opdaget det selvmodsigende i, at de 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.

5. Aggregering af narrativ viden

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.

Fremme dialog mellem styringsniveauerne

Problemet er her, hvordan narrative indsigter kan overføres mellem kontekster og indgå i en dialog på tværs af forskellige styringsniveauer. Et eksempel på problemet blev vist i Del 2 i denne artikelserie (Majgaard 2011b, EVA 2009): Meget tyder på, at medarbejderne i landets dagtilbud er på vej til at udvikle en righoldig dokumentation af det pædagogiske arbejde – herunder også med fokus på udvikling af inkluderende læringsmiljøer. Narrative metoder indgår også i denne dokumentationspraksis (f.eks. i form af praksisfortællinger og læringsfortællinger). Problemet er bare, at den viden, der opstår i disse sammenhæng, ikke nyttiggøres, når politikere og forvaltning udvikler mål og rammebetingelser for det pædagogiske arbejde. I vid udstrækning formidles denne viden slet ikke, og når den formidles, sker det ofte med større fokus på formaliteter og procedurer i forbindelse med dokumentationen.

Kan narrativ viden aggregeres?

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 ideen 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, som kan 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?

Jeg anerkender fuldt ud dette synspunkt. Men 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 i Furesø Kommune kan det handle om, hvordan vi deler de indsigter, der er opstået fra den inklusionsskabende praksis, så vi kan nyttiggø-

gøre 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.

Inspirationen hertil kan bl.a. hentes i et oplæg til, hvordan man danner meta-fortællinger i pædagogiske evalueringsfællesskaber. Oplægget er udviklet af EVA på baggrund af et opdrag fra KL, Undervisningsministeriet, Socialministeriet og Finansministeriet (KL m.fl. 2010b). Meta-fortællinger og evalueringsfællesskaber udgør én blandt flere metoder, som kredsen af interessenter anbefaler til dokumentation af faglig kvalitet i dagtilbud.

Meta-fortællinger og evalueringsfællesskaber

Udgangspunktet er, at vi danner et pædagogisk evalueringsfællesskab. 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. Fællesskabet bør efter min opfattelse kunne udvides til også at omfatte andre interessenter, f.eks. forældre, politikere og medarbejdere fra forvaltningen. Hvis formålet alene er en intern faglig udvikling af kvaliteten i arbejdet, vil vi kunne begrænse os til en homogen gruppe af fagfolk. I oplægget fokuseres der på at dokumentere læringsmiljøernes betydning for progression i børns sprogudvikling. Men ønsker vi derimod en bredere diskussion af pædagogisk kvalitet, herunder læringsmiljøernes inklusions- og eksklusionsmekanismer, får vi brug for at udvikle samtaler i mere heterogene grupper. Det samme gælder, hvis vi vil gøre pædagogiske erfaringer til nyttige præmisser for udvikling af politikker og rammebetingelser.

Heterogent fællesskab

Når evalueringsfællesskabet er dannet, så forelægges det et materiale bestående af ca. 25-30 læringsfortællinger. Det vil sige pædagogers 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. Grundlæggende er der her tale om en bevidnelse af historierne, som bruges til at udpege mønstre og temaer, der kan arbejdes videre med.

Forskellige perspektiver på historierne

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Opsamling i meta-fortælling

For at fastholde udbyttet fra denne samtale dannes der 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.

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.

Meta-fortællingers validitet

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.

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 den pragmatiske værdi af fortællingerne. Det andet svar indebærer, at vi går ud over fortællingerne 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. Disse to metoder til kritisk begrundelse af narrative indsigter er ikke

grebet af den blå luft, men er forankret i den fortolkende sociologi. Weber kalder dem for henholdsvis *Sinnadäquanz* og *Kausaladäquanz* (Weber 1972).

6. Opsummering

Narrative sprog adskiller sig fra formelle 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 låste i bestemte roller og at blive gradvist marginaliseret og ekskluderet fra attraktive deltagelsesmuligheder og fællesskaber. En fortælling kan konstituere os som uansvarlige, inkompetente og fodsløbende. 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.

Fortællinger er skabende

Udvikling af anerkendelse og aktørroller

8. Organisation, ledelse og kommunikation
8.6. Politiske strukturer og processer

| | Præskriptive sprog | Kausale sprog | Narrative sprog |
|----------------------------|------------------------------------|---|--|
| Transformativ rationalitet | Udøve dømmekraft | Skabe nye regulariteter ved at udvikle nye forandringsteorier | Skabe radikalt nye plot, strukturer og aktørpositioner i sammenstødet mellem rivaliserende narrativer |
| Reflekeret 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 |

Figur 7: Rationalitet samt formelle, kausale og narrative sprog

Øget rationalitet gennem narrativ praksis

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 meta-fortælling. Reflekeret 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.

E. Syv forslag til bedre styringsdialog

I de forrige tre afsnit har jeg undersøgt, hvordan vi kan udvikle styringens sprog, så vi på en mere nuanceret og præcis måde kan forholde os til kompleksiteten i vores situation og opgaver. Nuanceringen og berigelsen af sproget udgør nøglen til at udvikle en mere autentisk styringspraksis – forstået som en praksis, hvor vi kan gøre rede for mål, handlinger og effekter i et sprog, som er rammende og relevant, og hvor vi kan udforske kompleksitet og dilemmaer, ikke som »noget systemet har gjort imod os«, men som væsentlige mønstre i måden, vi konstituerer os som handlende i den institutionelle kontekst.

I dette afsnit 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 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.

Udvikle styringens rammer gennem deltagelse

1. Organisationen som en kæde af læringsrum

Styring består basalt set af samtaler. Og vi udvikler styring ved at skabe nye mønstre af samtaler, som er organiseret gennem f.eks. normative, kausale eller narrative temaer. Sådanne samtaler foregår altid lokalt – i specifikke situationer. I samtalerne påberåber vi os imidlertid bestemte universaliserede helheder (institutionen, forvaltningen, staten, offentlig styring, velfærdssamfundet) som forpligtende kontekster for de anerkendelses-fordringer, der rejses i samtalerne. Styringens iboende paradoksi består, som nævnt flere gange tidligere i disse artikler, i denne lokale konstituering af det universelle.

Styring italesætter helheder

I italesættelsen af disse helheder danner vi en abstrakt organisatorisk topografi, hvor vi 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 normative sprog italesætter organisationen som et hierarki, som er defineret ved formelle kompetence- og delegationsforhold. Når vi anvender denne metafor, at styringsmæssige temaer breder sig på en bestemt måde: Byrådet træffer beslutninger om mål. Forvaltningen omsætter målene i operationelle planer og indgår forpligtende aftaler med institutionerne,

Hierarkiet som organiserende metafor

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

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 afhængig af, hvor i organisationen de bruges. Det, der tales om i byrådsalen, og den betydning, der her knyttes til bestemte ord og udtryk, er ikke det, vi genfinder i decentrale institutioner. I byrådsalen tales der måske om inklusion og rummelighed som politiske idealer, 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, 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. Omvendt har jeg også oplevet politikere, som undrede sig over, at organisationen ikke bare udmøntede målene, når nu de var besluttede. 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. I begge tilfælde lægger hierarki-metaforen om 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. Det drejer sig vel at mærke ikke om at afskaffe hierarkiet, som har en grundlæggende konstituerende betydning for den organisatoriske kontekst. Det handler snarere om parallelt at anvende andre figurer.

Et bud er at tematisere organisationen som en kæde af læringsrum, som hver har en relativ selvstændighed, idet mening og erfaring dannes ud fra en særlig kontekst (Majgaard 2008a). Her kan vi f.eks. 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 metaforen 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. Og i denne idealisering udskilles også alle de aspekter af styringen, som ikke angår læring – f.eks. brug af tvang, idiosyncrasier etc.

Læringsrum som alternativ metafor

I min tidligere ledelsespraksis forsøgte jeg at nedtone tematiseringen af organisationen som hierarki. Det gjorde jeg ved at arrangere »frirum« i form af workshops og netværksmøder, hvor der var plads til uformelle samtaler på tværs af hierarkiske skillelinjer. Jeg opdagede imidlertid, at disse forsøg ofte bragte deltagerne i skizofrene situationer. Uanset de uformelle rammer og den iscenesatte lave magtdistance forblev hierarkiet en metafor, som kunne aktualiseres, hvis konteksten ændrede sig. Samtidig oplevede de, at når de forlod disse »frirum«, så fortsatte dagligdagen med en hierarkisk fortolket orden. Faktisk kunne deltagerne opleve en konstant usikkerhed om konteksten.

Kan ikke igno- rere hierarkiet

Andersen (2007) har beskrevet et lignende fænomen i forbindelse med brug af legende samtaleformer i organisationer. I nogle tilfælde kommer samtalerne ifølge Andersen til at pendle mellem at være leg og at lede til formelle og forpligtende beslutninger. Selv om legen rammesættes som fri og eksperimenterende, kan deltagerne pludselig opleve, at den får konsekvenser med gyldighed også uden for frirummet.

Hierarki og læringsrum på én gang

Er konklusionen på denne erfaring, at vi ikke skal forsøge at arbejde med alternative organisatoriske topografier? Mit eget svar er: Nej. Men erfaringen lægger op til at gentænke modsigelsesforholdet mellem de to metaforer for konteksten. Hvad jeg gjorde, kan med Griffin (2002) karakteriseres som, at jeg etablerer et »både-og« mellem de to kontekster. Hierarkiet og frirummet fandtes side om side. De blev aktualiseret efter devisen: »Hver ting til sin tid«. Vi er hierarki, når det passer sig, og frirum, når det er bedst. Netop pendlingen mellem konteksterne var kilde til usikkerhed og frygtsomhed. Griffins alternativ er at lade modstridende kontekster gælde »på samme tid«. Vi må forholde os bevidst og ansvarligt til, at vores samvær på en og samme tid kan udlægges som både læringsrum og hierarki. Det er denne dobbelthed, som jeg forsøger at rumme i udsagnet: Samtaler i ét læringsrum kan skabe forpligtende præmisser for samtaler i et andet læringsrum. Men de kan ikke diktere deres indhold.

Vi kan udvide styringens samtaler ved bevidst at kunne italesætte forskellige organisatoriske topografier som baggrund for, hvordan vi ser styringen »sætte sig igennem«. F.eks. at veksle mellem »hierarkiet« (forklaret i præskriptive sprog) og »kæden af læringsrum« (forklaret i kausale sprog) kunne have tydeliggjort en del kategori-fejl i debatten om rummelighed og inklusion, som har undergravet en del debatter. Men samtidig må vi tage ansvar for at skabe formlinger mellem de alternative kontekster.

2. Langsigtet perspektiv – og fokus på effekter

En anden væsentlig faktor er det tidsperspektiv, hvorunder vi drøfter sammenhænge mellem mål, indsats og effekter. Jo kortere et tidsperspektiv, desto mere pressede og fattige på muligheder er dialogen.

Kortsigtethed presser 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 udgiftsudviklingen. Muligheden for at spare op og investere i et flerårigt perspektiv mister sin betydning. I Furesø Kom-

mune 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 (se afsnit B), 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 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.

Flerårige kommuneaftaler

Også internt i kommunerne vil et flerårigt perspektiv kunne gavne mulighederne for en mere rationel og åben dialog. I Furesø Kommune er vi pt. i gang med at udvikle et nyt koncept for både politikker og resultataftaler. Ideen er, at politikker opstiller få, flerårige effekt mål 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 langsigtedhed og kontinuitet og dermed rum til, at en mere nuanceret dialog kan udvikle sig inden for relativt enkle styringsmæssige rammer.

Flerårige resultatkontrakter med få mål

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

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.

Fjerne distractioner

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 ud over 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 tidligere 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 forsimpning. 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 overlæst med mål og redskaber indebærer, at opmærksomheden bindes af overhovedet at begribe og håndtere denne.

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 sammenhænge mellem målene og vores indsatser og aktørpositioner.

ner. 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 indsatsene 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 begrænset.

Sproglige monokulturer

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. Formelle 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. målopfyldelseskemaer, forandringsteori-diagrammer 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.

Transformationer mellem sprog

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 medarbejderen beskriver deres kodeks for, hvordan sammenhænge mellem indsatser og effekter burde være – mere end deres konkrete oplevelser af sammenhænge. Forandringsteorien for unge

Narrativer kan kvalificere forandringsteorier

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

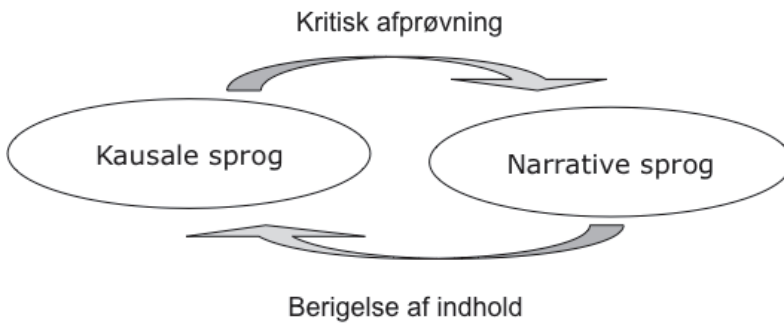
uden uddannelsesperspektiv indeholdt en del mere normative overvejelser om, hvornår unge »havde godt af et påbud« og ikke kun erfaringer om, hvornår påbud faktisk virker motiverende.

Her vil et samspil mellem kausale og narrative beskrivelser kunne være kvalificerende. 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).

Forandrings- teorier kan bruges til kritisk afprøvning af narrative ind- sigter

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 forandringsteori. 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 til sammen 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.

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.

**Skriftlighed
sættes lig med
kvalitet**

Der foregår imidlertid meget rituel nedskrivning, og målet forskyder sig. Elevplanen, som skulle være et dynamisk redskab for bl.a. undervisnings-differentiering, 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.

Mistro mod mundtlighed

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.

Mere bevidst brug af skriftlighed og mundtlighed

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?

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.

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 slå i bordet. I hvert fald ikke, hvis vi ønsker en rationel styring. Rationalitet fordrer anerkendende relationer.

Hierarkiske styringsfantasier

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 den anden del af denne artikelserie (Majgaard 2011b) 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 agent-teoriens 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 incitament 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 heriliggende læreprocesser. Og som grundlag for dette må vi anerkende hinanden som samtalepartnere.

Besindelse

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 anledning 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, blandt andet til en stribe møder på Marienborg (hvor jeg selv deltog som formand for børne- og kulturcheferne). De fleste ville 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 situa-

Det skibbrudne partnerskab om folkeskolen

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

tion. Partnerskab er en krævende arbejdsform, som kræver gensidig anerkendelse, åbenhed og fokus på sagen.

Om igen

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. Sig-tet 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.

Lokale partnerskaber

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 ideen 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.

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.

Tillid forpligter

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 ind-

ædte 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 reel forpligtethed i styringsrelationerne. Grundlaget for at kunne forpligte sig er (efter min analyse) anerkendelse. Den tillid, der opstår i en gensidig anerkendelse, er alt andet end løst. 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 »fri-billet«. 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 pt. har store økonomiske udfordringer, eller som lige nu må bruge ressourcer på organisatorisk 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 enhe-

**Gensidighedens
nødvendighed**

**Kommestyre i
»to hastigheder«**

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

der. 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 årlige 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.

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 kompleksiteten 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 beskrivelsesprog 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.

a. 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 (se Del 3 i denne analyse, Majgaard 2011c). 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

Må først og fremmest kvalificere egen deltagelse

Nærvær favner modsigelser

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.

Forarmet handlekraft

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 konfronteres og lade en beslutning emergere herfra. Med beslutningen er vi

Beriget handle- kraft

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

klar over, at der sker en reduktion af kompleksiteten. Ikke alle hensyn og perspektiver kan medtænkes som præmisser 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 fra kompleksiteten 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.

b. 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.

Forarmet magt

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, indtræder 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 selv-ødelæggende – på samme måde som den handlekraft, som bygger på at ignorere kompleksitet.

Beriget magt

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 anerkennende 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.

c. Eksistens og engagement

Disse diskussioner handler i sidste ende om, hvordan vi anskuer vores måde at være til. 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.

**Farvel til
egocentriske
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.

**Nærvær og
værdiskabelse**

8. Opsummering

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.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

De syv forslag er:

Forslagene i oversigt

1. At opfatte organisationen som en kæde af relativt selvstændige læringsrum (og på samme tide et formelt hierarki).
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 rehabiliterer 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 setup, 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.

Nogen vil sikkert spørge, om disse anbefalinger er realistiske og gennemførbare. Man vil kunne pege på rækker af barrierer: Hvordan kan vi styre langsigtet, når spektakulære enkeltstager kan stjæle dagsordenen i medierne og udløse ny og »handlekraftig« regulering? Hvordan kan vi styre gennem partnerskaber, når vi reelt kæmper om magten og opbygger vores positioner gennem konkurrence snarere end samarbejde? Kan politik og rationalitet forenes?

Heroverfor vil jeg først og fremmest pege på, at vi udvikler styringen og dens kontekst ved at kvalificere vores egen deltagelse. Vi står ikke over for et monumentalt »system« med sine egne ideoende og ondsksfulde love. Den sociale virkelighed skabes og opretholdes gennem myriader af interaktioner, og forandringen kan kun starte, når vi lokalt begynder at føre samtaler på nye måder. Vi kan netop begynde at tale sammen på en mere rationel, anerkendende og

autentisk måde. Vi kan begynde at organisere disse samtaler, så de fremmer disse kvaliteter. Vi kan stadig havne i pressestorme, ansvarsforflygtigelse og magtkampe. Men vi kan selv udvikle kvaliteten af de samtaler, vi fører om disse fænomener, og vi er selv ansvarlige for kvaliteten af den opmærksomhed, vi investerer i samtalerne. Vi kan italesætte andre plot og sætte gang i nye fortællinger. Lederskab er at tage ansvar for kvaliteten af de samtaler, hvorigenem vi organiserer vores samvær og samskabende aktiviteter.

F. Opsamling: Fandt vi autenticiteten?

I denne artikelserie har vi jagtet muligheden for autenticitet i offentlig styring. Det skal forstås sådan, at vi har undersøgt muligheden for en styringsdialog, hvor vi i højere grad kan dele kompleksitet og dilemmaer i et sprog, som er rammende, vedkommende og forpligtende.

Det er værd at bemærke, at autenticitet i denne analyse ikke har været set som en egenskab ved os som individer. Autenticitet er ikke, at vi hver især udtrykker, »hvem vi virkelig er«. Tværtimod har antagelsen været, at vi konstituerer os som individuelle aktører ved at interagere med hinanden og herunder deltage i institutionaliserede praksisser. Autenticitet er altså en kvalitet, der opstår i samværet – i måden vi taler sammen på. I styringen består den i, at vi taler om det væsentlige i vores mål og indsatser i et sprog, som er udtryk for, hvem vi er som deltagere i denne praksis. Når politikere, ledere, pædagoger og forældre f.eks. diskuterer kvalitet i dagtilbud, er autenticitet det, at de kan udtrykke det, som de fra hver deres positioner anser for virkelig væsentligt for kvalitet. Dette er en forudsætning for, at de reelt kan komme til sagen.

Autenticitet

Denne autenticitet har jeg i analysen knyttet til hhv. rationalitet og anerkendelse. Rationalitet er det, at vi kan gøre rede for vores handlinger i normativ forstand. Forudsætningen for at føre en sådan dialog om handlinger er, at vi anerkender hinanden som handlende og dermed som legitime deltagere i den kollaborative udlægning af handlinger. Vi kan i simpel forstand forpligte hinanden på en rationel dialog. Vi kan også udvikle en refleksivitet i forhold til de forskellige og ofte konkurrerende institutionelle kontekster for denne udlægning af handlingers rationaler (reflekteret rationalitet). Og endelig kan vi udvikle en åbenhed for det nye, der opstår, når kontek-

Rationalitet og anerkendelse

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

sterne konfronteres (transformativ rationalitet). I denne udvikling af vores evne til at være rationelle ligger også en udvidelse af vores indbyrdes anerkendende relationer.

I den nærværende artikel har jeg undersøgt, hvordan vi i praksis kan udvikle betingelserne for en mere autentisk, rationel og anerkendende styringsdialog – med afsæt i den situation, jeg ser som direktør i Furesø Kommune og som aktør i det danske kommunestyre i øvrigt.

De tre diskussioner

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*.

Progression i rationalitet og anerkendelse

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.

Præskriptive sprog

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 sammen-

holde 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 genintroduces, opstår grundlaget for udøvelse af dømmekraft. Udøvelsen af dømmekraft indebærer situationsbestemte afvejsninger af modstridende hensyn – og udgør denne sproglige konteksts form for transformativ rationalitet.

Effektiviseringsdiskussionen betjener sig af – udover præsriptive 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 præsriptive 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 en slags regularitet til en anden. Begrænsningen er dog, at vi her kortlægger relationer mellem givne målgrupper, indsatser og effekter.

Kausale sprog

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.

Narrative sprog

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

Jo rigere sprog, desto bedre mulighed for dialog

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.

Resultaterne

Lykkedes artiklernes forehavende? Jeg vil hævde, at artiklerne har taget tre væsentlige skridt: De har udpeget kommunikationsmønstre, som undergraver autenticitet og fremmedgør styringen (dilemmaspil, del 1&2). De har udviklet et teoretisk afsæt for at forstå, hvordan autenticitet bæres af en udvikling af rationalitet og anerkendelse (anerkendelsens og rationalitetens spiral, del 3). Og i denne artikel har jeg 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.

Begrænsningerne

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 artikelseriens udgangspunkt: Jeg skrev fra starten, at jeg ikke ledte efter en utopi, men alene efter åb-

ninger og sprækker for udvikling af styringen indefra. Åbninger og sprækker fandt jeg.

Selv om mit forbrug af sider i dette tidsskrift har været omfattende, må jeg konkludere: Jagten fortsætter.

Noter

1. Interview den 14. oktober 2011. Tak til Karin Hansen, Tine Jordhan og Kåre Børjesson for en meget kompetent gennemgang af forandringsteoriens brug i praksis!
2. Interview med PPR-chef Lene Vinsted og specialpædagogisk konsulent Anni Holm Jensen den 14. oktober. Tak for en dyb og spændende beretning.

Litteratur

- Andersen, Niels Åkerstrøm: *Legende magt*, København: Hans Reitzels Forlag 2007.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen: *Hvad virker i indsatsen for ledige under 30 år? Anbefalinger til indsatsen*, juli 2011.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen & Mploy: »Kogebog«, *forandringsteori i indsatsen*, juli 2011.
- Bruner, Jerome: *Mening i handling*, oversat af Henrik Stamer Hedin, Århus: Klim 1999.
- Dahler-Larsen, Peter: »Opskrift på virkningsevaluering« i Peter Dahler-Larsen og Hanne Kathrine Krogstrup: *Nye veje i evaluering*, s. 51-79, Århus: Systime 2003.
- DSA: *Praksisundersøgelse om anbringelse af børn og unge 2009*, Den Sociale Ankestyrelse 16. december 2009.
- EVA: *Evaluering af pædagogiske læreplaner i kommunalt perspektiv – mellem pædagogisk, administrativ og politisk praksis*, Danmarks Evalueringsinstitut 2009.
- Finansministeriet: *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*, februar 2010.
- Kommunernes Landsforening, Undervisningsministeriet, Socialministeriet & Finansministeriet: *Det pædagogiske evalueringsfællesskab*, 2010a.
- Kommunernes Landsforening, Undervisningsministeriet & Finansministeriet: *Specialundervisning i folkeskolen – veje til bedre organisering og styring*, juni 2010b.
- Lerborg, Leon: *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag: København 2010a.
- Mead, George Herbert: *The Philosophy of the Present*, opr. 1932, New York: Prometheus Books 2001.
- Majgaard, Klaus: »Livet efter NPM – Ledelse på kerneforretningens præmisser«, *Økonomistyring & Informatik*, 23. årgang nr. 5, april 2008a, s. 479-506.
- Majgaard, Klaus: »Slip paradokserne fri – Laboratorier for ny offentlig styring«, *Økonomistyring & Informatik*, 24. årgang nr. 3, december 2008c, s. 261-302.
- Majgaard, Klaus: »Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 1: Dilemmasplillet«, *Økonomistyring & Informatik*, 26. årgang, nr. 6 2011a, s. 521-555.

8. Organisation, ledelse og kommunikation

8.6. Politiske strukturer og processer

- Majgaard, Klaus: »Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 2: Kampen om styringen«, *Økonomistyring & Informatik*, 26. årgang, nr. 7 2011b, s. 51-90.
- Majgaard, Klaus: »Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 3: Anerkendelsens og rationalitetens spiral«, *Økonomistyring & Informatik*, 27. årgang 2011/2012 (2011c), nr. 2, s. 217-274.
- Majgaard, Klaus: »Inklusionens arkitekter«, *Pædagogisk-Psykologisk Tidsskrift* nr. 3/2011d, TEMA: »Inklusions- og eksklusionsprocesser i sociale sammenhænge«, s. 206-231.
- Odense Kommune: *Effektstyring*, Byrådsseminar 2010, Odense 2010.
- Olsen, Thorkild: *Anerkendelse – Kom ind i kampen*, København: Gyldendal Business 2010.
- Pawson, Ray & Nick Tilley: *Realistic Evaluation*, London: Sage 1999.
- Rambøll: *Manual til udarbejdelse af forandringsteori – Workshops i jobcentrene*, Rambøll Management Consulting & David Hunter, januar 2010.
- Rander, Henrik: »Ledelse af refleksion og læring – lederens anvendelse af refleksion som redskab for læring, kompetenceudvikling og organisationsudvikling« i Poula Helth: *Ledelse og læring i praksis*, s. 105-135, Frederiksberg: Samfundslitteratur 2011.
- Regeringen: *Et Danmark, der står sammen*, Regeringsgrundlag 3. oktober 2011.
- Scharmer, Carl Otto: *Teori U. Lederskab der åbner fremtiden, mod en ny social teknologi, presencing*, Hinnerup: Forlaget Ankerhus 2009.
- Stacey, Ralph: »Learning as an Activity of Interdependent People«, in *The Learning Organization*, Vol. 10, Number 6, 2003, pp. 325-331.
- Stacey, Ralph: *Strategic Management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity*, Fifth Edition, Harlow: Prentice Hall 2007.
- Sørensen, Eva: *Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn til netværksguvernør*, København: Jurist- og Økonomiforlaget 2002.
- Taptiklis, Theodore: *Unmanaging. Opening up the Organization to its own Unspoken Knowledge*, New York: Palgrave Macmillan 2008.
- Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehende Soziologie*, fünfte revidierte Auflage, besorgt von Johannes Winckelmann, Studienausgabe, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1972.
- White, Michael: *Narrativ teori*, oversat af Ole Lindegård Henriksen, København: Hans Reitzel 2006a.
- White, Michael: *Narrativ praksis*, oversat af Ole Lindegård Henriksen, København: Hans Reitzel 2006b.