

## Analyse: Velfærdsledelse. Nej tak til lette løsninger

**Offentlig ledelse er ikke, hvad den har været. Decentralisering og kvalitetsstyring kan ikke bruges som redskaber – der skal helt nye metoder til.**

*Niels Åkerstrøm Andersen er professor i politisk ledelse, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, CBS.*

Af Niels Åkerstrøm Andersen

For tiden diskuteres mulighederne for afbureaukratisering af velfærdsstaten. Stilles problematikken skarpt op som et spørgsmål om centralisering over for decentralisering, falder valget ikke svært.

Velfærdssamfundets kompleksitet er hinsides simple løsninger om afbureaukratisering.

Når man snakker om offentlig ledelse, er den traditionelle forestilling, at samfundet er delt op i tre organisationsprincipper: staten, markedet og individet.

Det er denne forestilling, der gør, at mange politikere og offentlige topledere opfatter sig selv som nogle, der sidder på toppen af ikke blot det offentlige hierarki, men af samfundet som sådan og derfor kan overskue og repræsentere helheden.

Men vi er nødt til at udvikle ledelsessprog, der er på højde med samtidens kompleksitet, og som accepterer, at samfundet er funktionelt differentieret. Samfundet består af en lang række forskellige funktionssystemer såsom sundhedssystemet, det politiske, det økonomiske, det pædagogiske, det retlige og det religiøse system. De er systemer, der lukker sig om sig selv med hver sit afgrænsede blik på verden. Funktionssystemerne har udviklet hver sit sprog med tilhørende koder. Det økonomiske system kommunikerer f.eks. i koden 'have/ikke have' og kan forholde sig til alt på den måde. Retssystemet deler hele verden op i 'ret og uret'. Sundhedssystemer i 'rask/syg', pædagogik i 'bedre/dårligere' læringsmæssigt osv.

Effekten af den funktionelle differentiering er, at samfundet ikke har en top, hvorfra samfundets helhed ledelsesmæssigt kan repræsenteres og varetages. Der kommer kun uorden ud af at insistere på at styre noget, man ikke kan have styr på, som når man som minister afskaffer gruppeeksaminer, uden at det giver pædagogisk mening, eller når man som socialdemokrat vil styre familiernes indre liv med familiekontrakter i skolen. Eller når man som ministerium ikke har tillid til omsorgssystemet og derfor centralistisk fastlægger metoder for de professionelle socialrådgivere.

Betragter vi samfundet på denne måde, har det vide konsekvenser for, hvordan vi kan betragte velfærdsledelse og dens særlige udfordringer:

Hvordan kan det politiske system indtage en rolle som styrende, når det ikke kan repræsentere helheden? Og hvordan kan man lede, når der hersker en gensidig mangel på forståelse mellem de styrende og de styrede systemer og det maksimale håb er, at misforståelserne er produktive?

Udfordringen består i at skabe en politik og ledelsesstil, der besinder sig på egne grænser og ikke gør egne forbilleder til andre systemers forbilleder. Det er en politik- og ledelsesstil, som foretrækker at vejlede frem for at gribe ind.

Det bliver ikke lettere, når vi dykker ned i den enkelte velfærdsinstitution, for samme differentiering gør sig i stigende grad gældende her. Da vores velfærdsinstitutioner oprindeligt voksede frem, knyttede den enkelte institution typisk kun an til ét funktionssystem. Og fordi institutionerne var enkle med hensyn til deres funktion, kunne de udvikle nuancerede og præcise fagligheder. Men når velfærdsinstitutionerne samtidig gøres til ledelsesmæssige enheder, tillægges de flere forskelligartede formål og funktioner. Folkeskolen forventes i dag at varetage andre funktioner og hensyn end uddannelse. Folkeskolen forventes at bidrage til integration, at opbygge partnerskaber med forældre, at foregribe psykiske og sociale problemer ved at overvåge elevernes sociale adfærd og distribuere bekymringer videre i det sociale system m.m.

På tilsvarende måde skal et hospital i dag ikke kun diagnosticere og behandle sygdomme. Hospitaler skal forebygge og informere. De skal vejlede og rådgive om, hvordan man bør leve sit liv. De skal tage eksistentielle samtaler med uheldeligt syge. Et hospital fordres på den måde både at kunne kommunikere sundhedens, omsorgens, pædagogikkens og diakoniens sprog.

I socialforvaltningerne skal man i dag ikke blot tage stilling til klienters behov i en vurdering af, hvad klienten har retligt krav på. I dag skal hjælp også være hjælp til selvhjælp. Afgørelsen skal helst kunne ses pædagogisk som en støtte til arbejdsmarkedsforberedende selvudvikling. Endelig skal hjælp kunne beskrives som en god investering i økonomiens sprog.

Min diagnose er altså, at mange velfærdsinstitutioner er blevet flerstemmede og multifunktionelle. De tvinges til at anvende sprog og koder fra forskellige funktionssystemer. Når det sker, knyttes ikke længere entydige forventninger til de hensyn, der skal præge deres beslutninger. Hver gang der skiftes kode og funktionshensyn, ændres lyset på beslutningen, på organisationen og verden udenfor. Den flerstemmede velfærdsinstitution er derfor en, hvor usammenlignelige hensyn støder sammen og intet hensyn kan fange og repræsentere helheden af de øvrige.

Ledelsesudfordringerne bliver da:

Hvordan skal man lede i en velfærdsinstitution, når der ikke gælder nogen superkode, der kan afveje de mange hensyn mod hinanden?

Hvis det at lede er at repræsentere helheden i organisationen, hvordan kan det så lade sig gøre, når helheden ser forskellig ud, afhængigt af om koden er om hjælp, ret, pædagogik osv.?

Kravet om, at de forskellige funktioner i velfærdsinstitutionerne skal spille sammen, forøger den offentlige sektors kompleksitet radikalt. Tiden er forpasset til simple løsninger såsom kvalitetsstyring, regelsanering og decentralisering. De kan være en lille del af en håndtering af de nye udfordringer, men ikke svaret.

Diskussionerne i disse år handler om at finde nye løsninger og svar inden for den samme gamle forestilling om offentlig ledelse. Men der er brug for et helt nyt sprog for velfærdsledelse. Et sprog, hvor horisonten for, hvad vi overhovedet forestiller os kan være løsning og svar, problemer og udfordringer, er en anden.

[analyse@pol.dk](mailto:analyse@pol.dk)

### **serie Velfærdsledelse**

Hvem styrer egentlig den offentlige sektor – og hvordan bliver den styret? Sammen med et hold forskere fra primært Copenhagen Business School ser Politiken Analyse i de næste par uger nærmere på offentlig ledelse.

### **Billedtekst:**

Udfordring. Som andre velfærdsinstitutioner er hospitaler multifunktionelle. For de skal ikke blot diagnosticere og behandle, men også forebygge og vejlede. Det stiller nye krav til ledelsen, der skal sikre, at hele organisationen følger med. Foto: Lars Skaaning

Udfordring. Som andre velfærdsinstitutioner er hospitaler multifunktionelle. For de skal ikke blot diagnosticere og behandle, men også forebygge og vejlede. Det stiller nye krav til ledelsen, der skal sikre, at hele organisationen følger med. Foto: Lars Skaaning

## Analyse: Ustyrighed. Når redskaberne tager magten

### **Ledere kan vælge og vrage mellem styringsredskaber. Det kræver overblik, for ellers tager redskaberne styringen.**

Niels Thyge Thygesen er lektor på Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School (CBS)

Af Niels Thyge Thygesen

Det er næsten utænkeligt at forestille sig et liv som offentlig leder uden styringsredskaber.

Vi kender dem alle: Regelstyring, økonomistyring, målstyring, værdistyring, kvalitetsstyring, LEAN, Six Sigma, projektstyring, kontraktstyring, Bestiller-udfører-modeller (BUM), Benchmarking, SWOT og udlicitering. Værktøjerne kommer i en lind strøm som pjecer fra Finansministeriet og Kommunernes Landsforening; som diktater fra centralforvaltningerne og fra udlandet; eller som cd-rommer og kurser fra konsulentfirmaer. Og fælles for dem alle er, at de byder sig til som løsningen på lederens udfordringer.

Problemet opstår, når disse styringsredskaber udelukkende opfattes instrumentelt. Denne opfattelse synes næsten urokkelig og består i, at redskaber anses som neutrale redskaber i hænderne på stærke ledere. Styringsredskaber kan med andre ord bruges til at omsætte intention til effekt. Men der findes andre opfattelser end kun det instrumentelle. Et sociologisk blik på styringsredskaber fortæller noget ganske andet, nemlig at styringsredskaber er sociale skabelsesmaskiner.

Som Heidegger bemærker, så består verden af søm, når man står med en hammer i hånden. Et mere nutidigt eksempel består i økonomistyrings-redskabet: Her dukker organisationen op som økonomiske transaktioner, mens medarbejderen bliver til en udgift og borgeren en indtægt. Og muligheden for som leder at forholde sig til hele herligheden består i rollen som talknuser, der skal balancere mellem budget og forbrug.

Det potentiale for skabelse, styringsredskabet bærer på, er derfor langt fra uskyldigt. Det er et maskespil, hvor leder, medarbejder og borger tildeles særlige roller, og hvor lederens dygtighed iagttages som økonomisk balancekunst.

Hermed er vi nået frem til den første form for ustyrighed, der er forbundet med styringsredskaber. Det lyder:

Styringsredskaber skaber ustyrighed, fordi det er redskabet, der skaber lederen, og ikke omvendt.

Denne ustyrighed kan forklares ved den indskrænkning i udsyn, hvert styringsredskab stiller til rådighed. Går vi styring efter i sømmene, så er der noget bestemt, der træder frem som måleligt og dermed som styrbart, f.eks. de transaktioner, vi kalder for økonomiske.

Det vigtige består imidlertid i, at mens man dedikerer sig til et styringsredskab, så er der noget andet, der fordufter, som om det var uvæsentligt, f.eks. de menneskelige transaktioner. Hver gang man forholder sig til indførelsen af nyt værktøj, eller forsøger at styre efter et værktøj, så forholder man sig altså til endnu en begrænsning i måder at iagttage sig selv i forhold til en omverden.

Man skulle så tro, at indførelsen af endnu flere styringsværktøjer ville kompensere for hinandens usynligheder. Det er langt hen ad vejen også den begrundelse – og fascination – hvormed styringsredskaber vælges til af flere og flere ledere i samråd med udviklingsafdelingen. Og det kan ingen bebrejde dem. Men man kan fastslå, at det igen er den instrumentelle tilgang, der er den dominerende. Hvis vi imidlertid skifter blik og igen tager de sociologiske briller på, så åbner der sig en anden indsigt, hvor flere styringsredskaber ikke fører til mere styring. Tværtimod: Ustyrigheden øges i takt med antallet af styringsværktøjer. Peter Miller & Niklas Rose har, inspireret af den franske filosof Michel Foucault beskrevet, hvordan styringsredskaber er blevet stadig vigtigere i de 'avancerede' liberale velfærdsstater, og at de ikke blot har bemægtiget sig større dele af vores samfund, og dermed livet i organisationerne, men også stiller stadig flere iagttagelser af organisationen til rådighed (1990).

Det, Miller & Rose har blik for, er sameksistensen af de mange styringsredskaber, og hvordan den fremstiller mangfoldige og ofte modsatrettede handlerum.

Som illustration af denne mangfoldighed er det værd at stille skarpt på to styringsredskaber. Det er SWOT-analysen og den udbredte brug af Benchmarking. Begge styringsredskaber værdilader forholdet mellem det at være 'ens' eller 'forskellig', men på hver sin måde. Med Benchmarking kan organisationen iagttage og tale om sig selv som forskellig fra andre succesfulde organisationer, men med idealet om at komme til at ligne dem (ens). Med SWOT-analysen er det omvendt. For med dette redskab er formålet at skille sig ud fra andre organisationer, for at kunder kan lægge mærke til ens særlige kompetencer, der helst ikke skulle flyde sammen med konkurrenternes (forskellig).

Med Benchmarking bliver det muligt at styre og bevæge organisationen fra at være forskellig fra de andre til at ligne de andre. Med SWOT-redskabet bliver det omvendt muligt at bevæge skuden fra at ligne de andre til at være forskellig derfra. Og det giver stof til eftertanke, hvis begge styringsteknologier, dvs. begge bevægelser, er i spil i samme organisation. Det svarer til, at lederen (utilsigtet) producerer en strategisk uansvarlighed ved at bede organisationen om samtidig at styre mod at være ens og forskellig fra andre organisationer.

Eksemplet mellem SWOT og Benchmarking illustrerer, at et øget antal styringsredskaber ikke forstærker styringen, men blot bidrager til ustyrigheden. I dette tilfælde som to tog, der kører rask mod hinanden. Og denne indsigt står i stærk kontrast til det instrumentelle ideal om en større kommandocentral, der gennem diverse teknologiske

overvågningsredskaber samlet på et sted kontrollerer alt og alle. Men hvis vi holder fast i, at styringsredskaber på forskellig vis producerer den styrende rolle, og hvad der kan styres på, så opløses entydigheden, kontrollen og forudsigeligheden i takt med mængden af styringsredskaber.

Udfordringen for ledere er enkel at få øje på, men uvant at håndtere. I en tid, hvor styring overalt toppe dagsordenen, bliver det tvingende nødvendigt at tilegne sig et sociologisk blik for styringsværktøjer, der overskrider den vante instrumentelle opfattelse. Dette blik er til forskel herfra et blik, hvormed det bliver muligt at vurdere styringsværktøjer, deres styringspotentiale, og hvordan de sætter en anden styringspraksis på dagsordenen.

Det er en udfordring, der præcis sætter ledelse i rollen som styringsredskabernes styrende forudsætning.

[analyse@pol.dk](mailto:analyse@pol.dk)

*Som Heidegger bemærker, så består verden af søm, når man står med en hammer i hånden*

#### **Billedtekst:**

Kontrol. Regelstyring, økonomistyring, målstyring og værdistyring er blot nogle af de redskaber, dagens ledere kan vælge imellem. Men hvis de ikke vælger rigtigt, opløses kontrollen og forudsigeligheden. Ustyrligheden sejrer. Foto: Jacob Ehrbahn

Kontrol. Regelstyring, økonomistyring, målstyring og værdistyring er blot nogle af de redskaber, dagens ledere kan vælge imellem. Men hvis de ikke vælger rigtigt, opløses kontrollen og forudsigeligheden. Ustyrligheden sejrer. Foto: Jacob Ehrbahn

## Analyse: Velfærd. Er folkekirken en religiøs institution?

**Folkekirken er ikke så kristen, at det gør noget. Faktisk er den mere en velfærdsinstitution end en religiøs institution. Den er rummelig – og det skal vi være glade for.**

*Camilla Sløk, ph.d., adjunkt ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School.*

Af Camilla Sløk

Folkekirken kritiseres ofte for at være en dundrende fiasko – særlig når man alene måler den ud fra antallet af kirkegængere. Trods et medlemstal på ca. 82 pct., er det nemlig kun omkring 4 pct. af folkekirkens medlemmer, der jævnlig går i kirke om søndagen. Fra et velfærds perspektiv er folkekirken imidlertid en overvældende succes, uden at det dog bemærkes af den store offentlighed.

Tilsyneladende er det legitimt ved ethvert middagsselskab at hagle folkekirken ned, på samme måde som også folkeskolen skal leve med det paradoks, at langt flertallet bruger den, selv om kritikken af den skulle bevise det modsatte. Men folkekirken udfylder altså det behov for ritualer, som den danske befolkning har i livets forskellige overgangsformer: dåb, konfirmation, bryllup og begravelse fylder kirken, både med medlemmer og ikkemedlemmer.

LANGT størstedelen føler sig da også velkomne i kirken og er det også teologisk set, uanset medlemsstatus. Folkekirken lever således op til de forventninger, som borgerne i øvrigt har til det offentlige.

Et eksempel på det kan ses i en skifteretsafgørelse fra 2001, hvor to voksne børn mente, at deres mor skulle bisættes fra en folkekirke, til trods for at hun havde været udmeldt af folkekirken siden 1934.

Den pågældende præst mente derfor, at afdøde måtte mene sin udmeldelse alvorligt, og at det næppe var afdødes ønske at lade sig bisætte fra en kirke. Skifteretten mente imidlertid noget andet, og folkekirken som institution blev derfor pålagt at bisætte afdøde fra en kirke og med gejstlig medvirken, efter afdødes børns ønske.

Man kan sige, at dette er højst mærkværdigt, hvis man anskuer folkekirken som en religiøs institution. Omvendt er det netop et spørgsmål, om folkekirken – som en del af det offentlige – overhovedet kan siges at være en religiøs institution, hvis man dermed mener, at borgerne skulle have én og samme trosopfattelse.

Denne rummelighed kan måske undre, når der i grundloven står, at folkekirken er evangelisk-luthersk og understøttes som sådan af staten. Men ser man nærmere på, hvordan det evangelisk-lutherske fortolkes i praksis af folkekirkens egne institutioner, er der i meget høj grad tale om en forståelse, hvor man yder en velfærdsydelse over for borgerne, og hvor det religiøse element ikke gør sig stærkt gældende.

MAN KAN sige, at tidligere kirkeminister Bodil Kochs store forvandling af folkekirken i 1950'erne og 1960'erne lykkedes i en sådan grad, at folkekirken i dag i mange borgeres øjne er fælleseje, til trods for at der samtidig fastholdes en medlemsstruktur, hvor medlemskab opnås ved dåb, og udmeldelse skulle betyde udmeldelse, lige til borgeren melder sig og siger, at de vil have kirkelig service. I folkekirken begravdes derfor ikkemedlemmer – ligesom også de børn, hvis forældre erklærer, at de tror på reinkarnation samt healing, og at Jesus var en klog filosof, bliver døbt. Skulle en enkelt præst formaste sig til at insistere på en bestemt trosopfattelse, som borgeren så skal give udtryk for, irettesættes han snart af sin biskop, som har forstået rummelighedsbegrebet.

FOLKEKIRKEN er altså en dundrende succes, når det gælder imødekommenhed over for borgernes behov. Også en række retssager i løbet af det 20. århundrede peger i den retning, at folkekirken i langt højere grad er en velfærdsinstitution end en religiøs institution.

Den såkaldte Steen Ribers-sag, som begyndte i 1994 og endte med dømsafgørelse i 2005, handlede bl.a. om, hvor vide rammer menighedsrådsmedlemmer har for kristen tro. Og dommen faldt ud til det pågældende menighedsrådsmedlem Steen Ribers' fordel.

Han måtte gerne tro på reinkarnation og samtidig være medlem af folkekirken og menighedsrådet. Loven om menighedsrådsmedlemmer er siden blevet ændret, men ikke loven om medlemskab af folkekirken.

EN ANDEN retssag med sognepræsten Bent Feldbæk Nielsen som hovedperson, fra 1996, viste samme servicetendens. Feldbæk ville ændre i dåbsritualet, så der kunne stilles krav til medlemmerne om aktivt at opøve sig i den kristne tro. Feldbæk blev fyret. Der må nemlig ikke stilles krav til medlemmerne om en bestemt form for kristen adfærd eller tro. Folkekirken er en serviceinstitution.

Samme tendens kan ligeledes spores i det forhold, at sagen fra 2003-2008 om sognepræsten Thorkild Grosbøll, og diskussionen om hans manglende tro på Gud, ikke kom til en retssag. Man kan ikke tvinge præsten til at tro på en bestemt måde.

Spørgsmålet er dog, om denne neddrolede trosforståelse ikke er at foretrække, hvis folkekirken vel at mærke skal ses som velfærdsinstitution og ikke blive til en politisk aktør. For lukker man folkekirken som offentlig velfærdsinstitution, siger man formentlig samtidig også goddag til markedsgørelsen af det religiøse område, som det f.eks. ses i USA.

I DEN nuværende institution føler de fleste sig velkomne, også selv om de ikke er medlemmer. Og det må være tegnet på, at netop folkekirken som institution ses ligesom alt andet offentligt, dvs. som noget selvfølgeligt. Det er der imidlertid ikke noget, der er i en politisk kontekst – og for folkekirkens egen skyld kunne det derfor være gavnligt med en offentlig og politisk diskussion af, hvilken varetagelse man ønsker af befolkningens behov for ritualer. Og om dette skal være en velfærdsydelse, eller om det skal være en specifik religiøs ydelse, som derved gør spørgsmålet om medlemskab til en langt mere alvorlig ting, end den er i den nuværende rummelige velfærdsfolkekirke. [analyse@pol.dk](mailto:analyse@pol.dk)

**Billedtekst:**

Søndagshygge. I den danske folkekirke føler de fleste sig velkomne, også selv om de ikke er medlemmer. Ja, folkekirkens rummelighed er faktisk uovertruffen. Den leverer en velfærdsydelse – og overspiller ikke det religiøse aspekt. Foto: Miriam Dalsgaard

Søndagshygge. I den danske folkekirke føler de fleste sig velkomne, også selv om de ikke er medlemmer. Ja, folkekirkens rummelighed er faktisk uovertruffen. Den leverer en velfærdsydelse – og overspiller ikke det religiøse aspekt. Foto: Miriam Dalsgaard

## Analyse: Apport. Kan man dressere en folkeskolelærer?

### **Der er en ny kultur under udvikling i folkeskolen. Det er lærerne selv, der skal skabe den – med driftig hjælp fra ministeriets initiativer.**

*Justine Grønbæk Pors, cand. soc, Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, CBS.*

Af Justine Grønbæk Pors

Politisk styring af folkeskolen er særlig berygtet for en række tiltag rettet mod at styrke evalueringskulturen. Især nationale test og elevplaner er i den offentlige debat blevet symboler på kontrol og detailstyring. Og der er noget om snakken. Kigger man Undervisningsministeriets evalueringsinitiativer efter i sømmene, opdager man, at den form for styring, der anvendes, langt overgår kontrol og detailstyring, når det gælder evnen til – i al ubemærkethed – at reformulere lærerprofessionens værdier.

Ordet evalueringskultur blev for alvor sat på den politiske dagsorden efter en OECD-rapport i 2004, som anbefalede en forbedring af folkeskolens kultur for evaluering. Hvis folkeskolen skulle blive i stand til at uddanne elever i verdensklasse, var en styrket evalueringskultur nødvendig. Med PISA-undersøgelser og OECD-rapporter ramte en bølge af kritisk opmærksomhed folkeskolen, og i dens efterdønninger kom lovændringer, evalueringskonferencer, evalueringsinternetportaler samt forskellige andre initiativer til at hjælpe folkeskolelærere med at styrke evalueringskulturen.

AT STUDERE den mængde af oplysning og viden, som Undervisningsministeriet løbende udgiver, er et studie i en måde at styre på, der bedst kan beskrives som kulturstyring. Det er en styreform, der virker ved at ændre den kulturelle opfattelse af, hvordan en kompetent lærer bør handle og tænke.

Det er ikke en styring, der vil begrænse lærerens frihed – men netop i stedet opdyrke lærerens eget ønske om at bruge sin metodefrihed til at forandre sig selv. Kulturstyring kan altså ikke afvises som politisk bureaukratisering, eftersom den anvender værdier – f.eks. om refleksion og udvikling – som ikke er fremmede for skoleverdenen.

Eksempelvis er et af de primære budskaber i Undervisningsministeriets rapporter og evalueringsværktøjer, at læreren hele tiden bør reflektere over egne handlinger og anvende refleksionerne til læring og udvikling. Umiddelbart går dette fint i spænd med et pædagogisk ideal om livslang læring. Men kigger man nøjere efter, finder man, at Undervisningsministeriets brug af begrebet refleksion ikke understøtter de eksisterende idealer, men forandrer, hvordan man som lærer bør forstå det at reflektere. Refleksion defineres nemlig som det modsatte af personlig erfaring og intuition.

RAPPORTERNE fortæller små historier om lærere, der ikke formår at bidrage med gyldig viden til eksempelvis lærermøder eller forældremøder, fordi de anvender personlig erfaring og intuition. At henvise til tradition afvises ligeledes som en type viden, der ikke er brugbar i et moderne samfund.

Så selv om idealet om refleksion præsenterer sig som en sag, alle skoleaktører kan være enige om, forandrer det grundlæggende, hvad der kan få status af gyldig pædagogisk viden – og hvad der skal afvises som udokumenterede, spontane indfald eller forældet tankegods.

Når man betragter de evalueringsværktøjer, Undervisningsministeriet anbefaler, undres man. Hvor blev evalueringen af? Evaluering forstået som prøver og test af elever har således vejet pladsen til fordel for lærerens udvikling af sig selv ved hjælp af supervision, refleksive samtaler, observation af handlinger og reaktioner i undervisning osv.. Som på andre velfærdsområder retter moderne styring sig ikke mod ydre aspekter af medarbejdernes arbejdsliv, men søger at forandre måden, hvorpå disse tænker og beskriver sig selv og deres faglighed.

Man kan spørge, hvorfor Undervisningsministeriet ikke blot forlader sig på de lovændringer, efterspørgslen på evalueringskultur har foranlediget. Svaret findes måske i den førnævnte OECD-rapport. I rapporten står nemlig: »De virkelige forandringer finder sted i klasseværelset, når lærerne selv anerkender, at de er nødvendige og af egen drift arbejder hen imod dem. Mere strikse forsøg på at tvinge lærerne til at ændre deres adfærd bliver ofte behændigt undergravet eller mødt med direkte modstand«.

Citatet antyder, at man fra centralt hold ikke kan opnå de ønskede effekter via traditionelle midler som lovgivning. Lærerne vil se det som et forsøg på politisk indblanding – og så vil effekten af denne styring udeblive. Vejen ud af denne paradoksale situation er derfor at få lærere til af eget ønske at forandre adfærd.

DET VÆLD af initiativer, man samlet kan betegne som kulturstyring, retter sig netop mod læreres engagement i at udvikle sig selv. Kontrol er afløst af selvkontrol eller af kollegiale dialoger, der kan hjælpe lærere med at få øje på egne eller andres indre blokeringer.

Også på portalen [www.evaluering.uvm.dk](http://www.evaluering.uvm.dk) bliver lærerne gjort opmærksomme på, at udviklingstiltag vil kunne møde modstand. Som det hedder et sted: »Hvis arbejdet foregår i større team, er det muligt, at man vil opleve modstand mod forandring; det kendte foretrækkes ofte af mange frem for det ukendte«.

Her får man desuden helt konkrete eksempler på, hvordan modstand viser sig: At sige, at man allerede evaluerer – eller at stille spørgsmål til, hvorvidt evaluering handler om kontrol eller læring – er ifølge rapporten i virkeligheden et tegn på modstand mod forandring.

SÅ MENS repræsentanter for forskellige professioner råber op om, at den politiske styring indskrænker metodefriheden og udhuler det faglige engagement, producerer en velmenende forvaltning en hel kampagne af oplysning og viden. Det er bl.a. den måde den offentlige sektor i dag søges styret på – og det er vigtigt, at alle er klar over dette. Det er givetvis vanskeligere at diskutere den stille forandring af, hvordan man meningsfuldt kan forstå og italesætte professionsværdier – men hvis folkeskolens aktører ikke prøver, risikerer man at tabe hjemme, mens man kæmper ude. [analyse@pol.dk](mailto:analyse@pol.dk)

## **Fakta: serie VELFÆRDSLEDELSE**

Hvem styrer egentlig den offentlige sektor – og hvordan bliver den styret? Sammen med et hold forskere fra primært Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School, ser Politiken Analyse nærmere på, hvordan offentlig ledelse fungerer. Dette er den sidste analyse i serien. De øvrige blev bragt 23. og 27. april samt 2., 7. og 11. maj.

### **Billedtekst:**

Selvkontrol. Styringen af den offentlige sektor er mangefarvet. I folkeskolen er det i de senere år især den såkaldte 'kulturstyring', hvor lærerne gøres opmærksomme på deres egne indre blokeringer mod udvikling, der vinder frem. Foto: Morten Langkilde

Selvkontrol. Styringen af den offentlige sektor er mangefarvet. I folkeskolen er det i de senere år især den såkaldte 'kulturstyring', hvor lærerne gøres opmærksomme på deres egne indre blokeringer mod udvikling, der vinder frem. Foto: Morten Langkilde

## Analyse: Tvang. Frivilligt socialt arbejde er under pres

### **Paradokserne tårner sig op, når staten formulerer sine krav til de frivillige. De skal være anderledes – og gøre som alle andre.**

*Anders la Cour er lektor ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School.*

Af Anders La Cour

Mange mennesker har i dag et ambivalent forhold til det frivillige sociale arbejde. På den ene side synes vi, det er fantastisk, at nogle mennesker vil gøre noget for andre uden at få penge for det.

På den anden side er vi skeptiske over for, at nogle mennesker bliver overladt til at få hjælp af andre, der gør det af frivillighed og måske mangler de rette kompetencer til at hjælpe.

Denne ambivalens går igen i regeringens frivillighedspolitik, når den hylder det frivillige sociale arbejde for dets anderledes og innovative måde at løse sociale problemer på og samtidig forsøger at kontrollere og styre selv samme indsats.

Sådan har det ikke altid været. Op gennem 1970'erne var det den dominerende politik, at udviklingen i velfærdsstaten skulle gøre det frivillige sociale arbejde overflødigt. Senere i de økonomiske trængte 1980'ere begyndte staten langsomt at fatte interesse for de frivilliges evne til at løse sociale problemer. I 1990'erne blev den forsigtige interesse afløst af en forelskelse, hvor de frivillige organisationer, uanset deres særheder og mangler, blev set som fantastiske på deres egne betingelser.

De frivillige, der ydede en indsats over for f.eks. ensomme, voldsramte eller narkomaner, blev således fremhævet for ikke at tage udgangspunkt i på forhånd fastsatte regler, men i hvad disse mennesker selv oplevede som deres problemer, og hvad deres løsning kunne være. Begreber som lydhørhed, gensidighed, det relationelle, mødet i øjenhøjde og solidaritet blev fremhævet som de frivillige organisationers særlige værdier.

I DETTE årti er den politiske begejstring for den frivillige indsats imidlertid blevet kølnet. I takt med, at staten i stigende udstrækning finansierer det frivillige sociale arbejde, er den også begyndt at stille krav til kvaliteten af den indsats, der leveres for skatteborgernes penge. Staten tror stadig på forholdet, men er samtidig begyndt at stille krav til, hvordan de frivillige organisationer strukturerer og leverer deres ydelser.

Nu taler man ikke længere om, at de frivillige er gode på deres egne betingelser, men om nødvendigheden af, at de frivillige organisationer forandrer sig, så de passer til statens billede af den rette partner. Den frivillige indsats er ikke længere bare noget godt i sig selv, noget frivillighed er bedre end noget andet.

ETHVERT modent forhold kender til bevægelsen fra den blinde forelskelse til en mere realistisk relation til hinanden.

Hvis forholdet skal fungere, må parterne også tilpasse sig hinanden.

Hermed opstår der imidlertid en ny udfordring. Hvordan kan man påvirke den andens tilpasning, uden at denne mister sig selv og sin identitet i denne proces?

Med andre ord: hvordan kan staten på den ene side trække de frivillige organisationer tættere ind i et samarbejde om løsningen af sociale opgaver og på den anden side værne om de frivilliges særlige værdier? Hvordan undgår staten at overstyre, så de frivillige organisationer ikke bliver til offentlige organisationer?

STATENS EGET svar på denne selvskabte udfordring har været at finde redskaber, der kan få de frivillige organisationer til at fremstå som ansvarlige organisationer. Frivillige organisationer skal således have en klar teori om, hvorfor og hvordan de vil skabe forandring og udvikle redskaberne til at måle og sikre, at de ønskede forandringer også finder sted. I de seneste år er der derfor blevet brugt mange ressourcer på at få de frivillige organisationer til at udvikle kurser for deres frivillige, evalueringer af deres indsats og indføre performance management som styringsredskab, hvor der styres ud fra organisationens viden om, hvad der virker, og hvad der ikke gør. Ambitionen er, at de frivillige organisationer hver især udvikler en model for, hvordan man bedst opnår den forandring, man gerne vil have, at de frivilliges indsats skal resultere i.

NU ER DET ikke længere op til den enkelte frivillige og den, hjælpen er rettet mod, at finde frem til netop deres måde at forstå et problem og dets løsning på. Nu skal løsningen være nøje afstemt med den frivillige organisations teori om forandring. Herefter kan det offentlige investere i det, der vurderes at virke, og give de frivillige organisationer, der klarer sig bedst, flest penge og samtidig give penge til uddannelse af dem, der synes at klare sig mindre godt.

Der opstår nu den ejendommelighed i det politiske systems logik, at for at den frivillige sociale indsats kan forblive anderledes i sin tilgang til løsningen af sociale opgaver, må den indføre de samme redskaber som alle andre, som for eksempel uddannelse, evalueringer og performance management.

FOR AT understøtte en social indsats, hvis kvalitet staten hylder for netop ikke at referere til regler om metode og indhold, må vi indføre regler om metode og indhold. De mange forskellige politiske initiativer synes på denne måde at være i splid med sig selv.

Modsætningerne står i kø, og til sidst bliver man i tvivl, om de mange nye politiske initiativer på området selv længere ved, hvad de selv handler om.

RISIKOEN FOR, at forholdet skal udvikle sig til et ulige forhold, hvor den ene er tvunget til at tilpasse sig ensidigt på den andens betingelser, fordi sidstnævnte betaler for gildet, er overhængende. Hermed tvinger man de frivillige organisationer til at vælge mellem to ulykkelige valgmuligheder: enten at blive underholdt og miste sig selv eller blive smidt på gaden.

Hvis staten fortsætter med at presse på, for at de frivillige organisationer skal indføre uddannelser, evalueringer og styre på outputtet af deres frivilliges indsatser, risikerer man at overstyre på de frivillige organisationers selvstyring. Så står man tilbage med en, der ligner sig selv – og hvor sjovt er lige det.

[analyse@pol.dk](mailto:analyse@pol.dk)

**Billedtekst:**

Dukkert. I takt med, at staten i stigende udstrækning finansierer det frivillige sociale arbejde, er staten også begyndt at stille flere og mere præcise krav til kvaliteten af den indsats, som de frivillige organisationer står for at levere. Foto: Jacob Ehrbahn

## Analyse: Velfærd. Hvem bestemmer, hvad kvalitet er?

**Et af de helt store velfærdsslagsmål er lige om hjørnet. Det handler om, hvordan man skal definere kvalitet.**

*Holger Højlund er adjunkt ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, CBS.*

Af Holger Højlund

Er den offentlige service god nok? Hvilken kvalitet ønsker vi i velfærden? Spørgsmål som disse er ikke enkle at besvare. I velfærdsstaten lever forskellige kvalitetsbegreber side om side. Diskussioner om kvalitet har været øverst på dagsordenen de sidste mange år. Og kvalitet handler om mere end velfærdens konkrete udseende og indhold. På spil er også grundlæggende værdier og principper for ledelse. Hvilken viden behøver politikere f.eks. for at prioritere – og hvilken viden behøver medarbejdere for at træffe de rigtige valg?

Spørger man lidt mere grundlæggende til, hvad kvalitet er, åbner sig flere mulige svar. Hvordan smager eksempelvis et æble? Giver det en god eller dårlig oplevelse, er kvaliteten i orden? Et umiddelbart svar er, at et æbles smag afhænger af dets modenhed, alder og sprødhed, hvor kødfuldt det er, om det er melet eller frisk og syrligt. Kvaliteten er kort sagt afhængig af en række mere eller mindre objektive karakteristika ved æblet.

Men samtidig er oplevelsen påvirket af en række andre forhold såsom dets udseende, hvor vi spiser det, hvem vi er sammen med, om vi selv har plukket det, om vi har fået det foræret eller købt det. Oplevelse handler kort sagt om både synlige og usynlige kvaliteter af en given ting.

I den offentlige sektor har det været en ambition i snart flere årtier at sætte velfærdens kvalitet på fast form. Kvalitet er blevet sat lig med entydige kategorier for ydelser og services. Kvalitet er blevet sat lig med administrativ synlighed. INDEN FOR de seneste år er denne forståelse af kvalitet om ikke forladt, så i hvert fald udfordret af en bredere tilgang. Kigger man eksempelvis i regeringens udspil til kvalitetsreform fra sidste år, er det tydeligt, at kvalitetsdiskussionerne er flyttet tættere på brugere og udøvere.

Som det hedder i udspillet, handler kvalitet i den offentlige service om det konkrete samspil mellem medarbejdere og borgere, og god kvalitet med mennesket i centrum kræver stærke værdier for den måde, offentligt ansatte møder borgerne på, bl.a. at man er imødekommende og serviceorienteret.

Spørgsmålet er, om politikerne og i særdeleshed regeringen for alvor har gjort sig klart, hvad en sådan åbning af kvalitetsbegrebet betyder.

Hvor kvalitet tidligere har handlet om at udtrykke de faktuelle sider af velfærdens indhold, f.eks. hvor mange kvadratmeter rengøring en ældre har ret til, eller hvor mange minutter en ulykkestet skal vente på en ambulance, så er der nu lagt op til et bredere fokus, hvor også borgerens oplevelse af ydelserne inddrages, konteksten for udøvelse samt forhold omkring organisering.

BETYDER DET, at der er sket en demokratisering af diskussionerne om kvalitet, kan man spørge? Ja, på en vis måde. Der er åbnet for en tilgang til velfærd, hvor ydelsernes udseende og karakteristika ikke er det eneste, der betyder noget, men hvor også brugere og udøvere er legitime kvalitetsdommere.

Når velfærd skal kvalificeres ud fra dagligdagens sociale interaktioner, hvor brugernes oplevelser spiller en rolle, og hvor medarbejdernes professionelle dømmekraft tages i ed, åbnes velfærdsdiskussionerne op og bliver til langt mere end blot et spørgsmål om ydelsernes indhold.

Risikoen i denne sammenhæng er, at kvalitet alene bliver knyttet sammen med modtagertilfredshed. I så fald får velfærden et forenklet kvalitetsbegreb i en ny forklædning kaldet forbrugergørelse.

DER LIGGER en strategisk og ledelsesmæssig udfordring i at åbne kvalitetsdiskussionerne op. Flere kvalitetsinformationer kræver en højere kapacitet til at håndtere disse informationer.

Hvis fremtidens ledelse baseres på et kvalitetsbegreb, der tager udgangspunkt i hverdagen, må den forholde sig til langt flere aspekter af kvalitet end blot de administrative. I hverdagen handler kvalitet om forventninger hos de involverede, om professionelle standarder, om forbrugerønsker, om social interaktion. Og endelig handler det også om politikerne og vores interesse i at kunne følge med.

Det hele kan let ende tragisk. På den ene side mødes den enkelte borger af 'smileyer', hvor kvaliteten har fået et ekstremt fortættet udtryk i form af et enkelt ansigtsudtryk.

På den anden side er der mulighed for at følge sin gamle mors pleje i minutiøse standarder og rettighedskategorier, hvis man ønsker det. Her ligger en kamp om synlighed, men også en kamp om velfærdens usynlige værdier.

EN AFGØRENDE ledelsesmæssig udfordring ligger i at fastslå, i hvilket sprog fremtidens velfærd skal kommunikeres, dvs. hvilke ord og begreber der skal sætte rammerne for den synlighed, der ønskes. På den ene side står et administrativt hensyn til synlighed.

Der skal kunne prioriteres i og træffes beslutninger om den udbudte velfærdsservice. På den anden side står et hensyn til hverdagen. Ledelsesudfordringen bliver i denne sammenhæng at udvikle et kvalitetssprog, der ikke giver forrang til hverken administration eller hverdag.

En vigtig pointe at tage med fra den kvalitetsudvikling, som allerede har fundet sted, er, at kvalitetsarbejdet rører ved grundlæggende værdier i velfærdssamfundet og derfor er mere end blot teknisk arbejde på at modernisere sagsgangene. Det handler om grundlæggende principper for ledelse.

Så ved siden af at diskutere procentsatser og løn står en vigtig kamp om retten til at påvirke beskrivelserne af kvaliteten af den fremtidige offentlige service. Skal denne ret være politikernes, ledernes, medarbejdernes eller brugernes? Heri ligger en eller flere vigtige udfordringer for fremtidens ledere. Hvert sprog og hver beskrivelse skaber principielt en lige legitim synlighed om velfærden.

TILBAGE TIL æblet. Hvilken historie har æblet? Er det fra Claus Meyers økologiske æbleø, eller er det et 'pink lady' fra Italien? Fortællinger spiller en rolle for smagen, ligesom andre og mere usigelige forhold gør, som f.eks. at æbler forbindes med sommer.

Sådan er det også med kvalitet i velfærdssamfundet. Noget ligger i historien, noget andet ligger i smagen, og noget må vi acceptere forbliver usynligt i jagten på kvalitet.

[analyse@pol.dk](mailto:analyse@pol.dk)

### **serie velfærdsledelse**

Hvem styrer egentlig den offentlige sektor – og hvordan bliver den styret. Sammen med et hold forskere fra primært Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Copenhagen Business School, ser Politiken Analyse nærmere på, hvordan offentlig ledelse fungerer.

### **Billedtekst:**

Kvalitetskamp. Hvem bestemmer, om kvaliteten i den offentlige service er i top eller bund? Det bliver et af de største slagsmål i de kommende år. Ikke mindst fordi regeringens kvalitetsreform har åbnet ballet for alle mulige fortolkninger. Foto: Jens Dresling

Kvalitetskamp. Hvem bestemmer, om kvaliteten i den offentlige service er i top eller bund? Det bliver et af de største slagsmål i de kommende år. Ikke mindst fordi regeringens kvalitetsreform har åbnet ballet for alle mulige fortolkninger. Foto: Jens Dresling