

# Livet efter NPM – Ledelse på kerneforretningens vilkår

**Klaus Majgaard\***

*New Public Management (NPM) har på godt og ondt sat sit præg på den offentlige sektor. Mange af NPMs danske arkitekter har rejst et oprør mod deres eget bygningsværk. I en anden artikel foreslog Hjortdal og Nielsen således en grundig udrensning af NPM-koncepterne. Opgøret skal give plads for en ny ledelsestilgang, som er i bedre samklang med den offentlige kerneforretnings præmisser: Dogmeledelse.*

*Hvis vi i dag ønsker at overskride NPM, må vi i første omgang anerkende dens omfattende bidrag til udviklingen af den offentlige styring. Forstår vi ikke vores eget bygningsværk, kan vi ikke bryde ud af det. Dogmeledelse er klart bærer af en vigtig og tiltrængt fornyelse. Men skal den blive virkningsfuld, må den ledsages af en mere radikal revision af grundantagelserne i den offentlige styringstænkning. Ellers risikerer vi blot at reparere management med management. For Hjortdal og Nielsen er det også snublende nært at se løsningen i »holistiske ledelsesmodeller«, som kan være nøjagtigt lige så teknokratiske og substansløse som andre NPM-teknologier.*

*Denne artikel indskriver sig loyalt i dogmeledelsens projekt, men ønsker at tage det alvorligt at gentænke ledelse på kerneforretningens præmisser. I sin idé frembyder Kvalitetsreformen kolossal chance for dette, men dens skæbne er uvis.*

## A. Indledning

### 1. Mit liv med NPM – jeg undskylder ingenting

Da jeg i 1990 startede som studentermedhjælp i en københavnsk forstadskommune, var det dybt kontroversielt overhovedet at tale om at måle kvalitet og brugertilfredshed. De forskellige faglige regimer udgjorte uigennemtrængelige, sorte kasser. Vi kunne med otte decimaler gøre rede for normeringen af hjemmehjælpere, men vi kunne ikke tale på en systematisk måde om kvaliteten. Vi kendte hver en time, der blev brugt i folkeskolen, men ingen turde drøfte, hvad god undervisning var. Økonomifolkenes arbejde bestod ho-

\* Klaus Majgaard er cand.scient.adm. og administrerende direktør for Børn- og Ungeforvaltningen i Odense Kommune samt næstformand i Børne- og Kulturchefforeningen.

## 5. Budgettering og korttidsstyring

### 5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

vedsageligt i at udarbejde budgetter og regnskaber. At være dygtig til økonomistyring ville sige at beherske en bred vifte af forskellige fremskrivningsmetoder samt et ikke ringe arsenal af forklaringsmodeller for budgetafvigelser. Kun ved ganske særlige lejligheder forsøgte vi os med særlige analyser, som kobledede økonomiske oplysninger med overvejelser om de faglige aktiviteter, f.eks. ved såkaldte budgetanalyser eller oplæg til sektorplaner.

#### **NPM var en reaktion på en forarmet styringsdialog**

Der manglede et sprog, hvor politiske, faglige og økonomiske hensyn kunne bringes i spil med hinanden. Og dette betød en massiv forarmelse af den styringsmæssige dialog. Politikerne kunne ikke foretage prioriteringer ud fra et overblik, der viste sammenhængen mellem mål og ressourcer. Forvaltning og institutioner kunne ikke gå hinanden på klingen om, hvordan delmål og planer bedst blev sat i værk. Skønt institutionerne gjorde sig umage med at udforme faglige planer, så oplevede de sjældent at få reel respons fra forvaltningen, og endnu mere sjældent fik de en respons, som forbandt faglighed og økonomi.

Dette billede er måske ikke helt rigtigt. Der var nemlig nogen, som kunne italesætte sammenhængene mellem politik, faglig kvalitet og økonomi. Det var lokalpolitikere, græsroddere og journalister, som fandt eksempler og anekdoter, som narrativt bandt en tråd mellem de forskellige hensyn og skabte virkningsfulde billeder af den kommunale service. Det lokale demokrati blev ernæret ad den vej. Problemet var blot, at der ikke var en baggrund af mål og dokumentation, som enkeltsagerne og anekdoterne kunne blive spillet op imod, og som kunne danne perspektiv og kontrast.

#### **Moderniseringsprogrammet satte en ny dagsorden**

I løbet af en relativt kort årrække blev dette billede forandret grundlæggende. Allerede i 1980'erne var Moderniseringsprogrammet begyndt at sætte sit præg på den statslige økonomistyring. En stribe af publikationer og pamfletter (se bare boksen nedenfor) kastede et helt nyt blik på offentlige organisationer og deres styringsmæssige sammenhænge. Det offentlige bestod pludselig ikke af et planstyret, administrativt hierarki, men derimod af koncerner og virksomheder, som var mål- og rammestyrede, og som forventedes at regulere sig selv ud fra sunde incitament. Styringen foregik gennem et hierarki af mål samt gennem afhængigheden af markedslignende mekanismer (se også Pedersen 2004 og Rennison 2004).

Fra min udkigspost bag en kommunal strimmelregner anede jeg store muligheder i den strøm af publikationer og pamfletter, der kom fra Finansministeriet. Mål- og rammestyringen kunne skabe rum for decentral ledelse og ansvarlighed under en overordnet politisk styring. Nye mål- og rapporteringsformer kunne skabe kobling mellem politiske, faglige og økonomiske hensyn. Politikerne kunne få en chance for at prioritere og ikke bare spille med marginaler. Brugernes stemmer kunne blive hørt gennem brugerundersøgelser og efterspørgselsafhængige budgettildelingsmetoder. Institutionerne kunne styrke deres faglighed og integritet netop ved at stå til regnskab for deres brugere og opdragsgivere – og få respons!

Som medlem af en kæmpe bevægelse af kolleger engagerede jeg mig intenst i udviklingen af nye, rationelle styringsmetoder fra kommunale kirkegårde, til amtslige storkøkkener og statslige styrelser.

**NPM-favoritter fra Finansministeriet:**

*Modernisering af ministeriernes økonomistyring*, SØS-rapport nr. 5, Finansministeriet 1985.

*Koncernledelse i Centraladministrationen*, Finansministeriet 1987.

*Intern kontrol og resultatopfølgning*, Økonomistyrelsen 1996.

*Controlling i staten*, Finansministeriet 1997.

*Mål og målinger*, Økonomistyrelsen 1998.

*Økonomistyring med balance og fokus*, Økonomistyrelsen 2000.

*Effektiv opgavevaretagelse i staten*, Finansministeriet 2003.

I dag er billedet helt forandret. Styringsteknologierne har med Preben Melanders ord »sejret ad h til«. Mål- og rammestyring hører til dagens næsten selvfølgelige orden. Der er en bred anerkendelse af, at brugertilfredshed og kvalitet kan evalueres, om end det er svært. Brugerdemokratiet er vokset frem. Mål aftales i dialog mellem forvaltning og institution. Og institutionslederen skal ikke indhente forvaltningens tilladelse til et kasseudlæg. Etc.

**NPM sejrede**

MEN... der var også noget, der gik helt galt:

**...og tabte**

- Det målelige blev det væsentlige, men det var ikke altid, at det væsentlige var måleligt. Talbatterier voksede frem, men fik ikke troværdighed, når de mere var udtryk for registreringsmetodikker end dyb faglig refleksion.

## 5. Budgettering og korttidsstyring

### 5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

- Visionen om at kunne måle effekter er indtil videre kun blevet indfriet i meget begrænset omfang. Derfor kastede målefolkene sig over processer og output, og der fulgte en strøm af bureaukratisk procesdokumentation.
- Målstyringen var ikke altid båret af en reel og indsigtsgivende dialog. Mål kunne blive tvunget ned i halsen på institutionerne, som behændigt svarede ved at gøre målene middelmådige eller intetsigende.
- Institutionerne blev gjort til små virksomheder med egne bundlinier og adgang til at videreføre overskud og underskud. Men vi glemte, at institutionerne også var dele af et lokalt fællesskab, hvor det ikke blot handlede om at optimere den enkelte institutions resultatal.
- Det er stadig tvivlsomt, om de politiske prioriteringer understøttes væsentligt bedre. De politiske budgetforhandlinger er stadig et spil om marginaler, og adgangen til væsentlige, tværgående prioriteringer er uhyre vanskelig. Når der skal frigøres midler til politisk prioritering, er det ofte stadig grønthøsteren, der bruges – med alle dens underlige og irrationelle incitamenter.

Heldigvis har vi stadig lokalpolitikere, græsrodder og journalister, som ikke lader sig dupere af taltapeter, men insisterer på at afdække interessante fortællinger og kaste nye og udfordrende blik på vores virksomhed.

## Forny NPMs projekt

### 2. Problemstillingen

Denne artikel vil – i diskussion med Hjortdal og Nielsen – forøge at skitsere en tilgang til styring og ledelse, som

- Fortsætter NPMs projekt om at skabe en ny kritisk offentlighed om mål og resultater i de velfærdsskabende aktiviteter
- Overskrider NPM med hensyn til en række problematiske grundantagelser, som i høj grad førte styringsprojekterne på vildspor.

Den grundlæggende opgave består, som Hjortdal og Nielsen påpeger, i at rekonstruere styring og ledelse på kerneforretningens betingelser. Det kræver refleksion og indsigt i kerneaktiviteternes natur og i, hvordan man skaber dynamik og udvikling i disse aktiviteter. Og herudfra handler det om at udvikle en styring og ledelse, som beforder læreprocesser inden for disse aktiviteter, og som skaber en levende og konstruktiv dialog mellem styringsniveauerne.

### 3. Oversigt

Artiklen er bygget sådan op: Først fremhæves NPMs bevaringsværdige kerne samt de problematiske antagelser, som forpurrer dens projekt. Herefter kan vi mere præcist formulere, hvilke krav vi må stille til en fremtidig udvikling af styring og ledelse. I lyset heraf vil jeg diskutere Hjortdal og Nielsens dogmer. Endelig vil jeg i sidste del af artiklen give mit bud på en udviklingsvej for styring og ledelse. Jeg vil illustrere dette med et vellykket eksempel på samspil mellem stat, kommuner og institutioner i forbindelse med indførelse af pædagogiske læreplaner i landets dagtilbud.

## B. NPMs bevaringsværdige kerne

Når vi skal gøre boet op efter NPM, er der en række værdifulde aktiver, som falder i øjnene:

Først og fremmest er der anerkendelsen af, at det offentlige ressourceforbrug må måles op imod noget andet – nemlig den værdiskabelse, som forbruget medgår til. Den private virksomhed kan holde omkostninger op imod indtægter og opføre en bundlinie. I de offentlige velfærdsaktiviteter har vi et specificeret kendskab til ressourceforbruget, mens målestokken for velfærdsskabelsen er kvalitativ og åben. NPM har i høj grad været en kamp for at etablere operationelle mål for velfærdsskabelsen – gennem effekter, kvalitet og aktivitetsomfang. Netop det at kunne sammenholde ressourceforbruget med den velfærd, som det er med til at skabe, er nøglen til at kunne prioritere knappe ressourcer. Måske kan det ikke gøres eksakt, i ensartede termer. Men vi må etablere et sæt spilleregler, hvorefter vi kan tale om sammenhængen mellem ressourcer og velfærd på en systematisk måde, og vi må kunne foretage kritisk efterprøvning af vores antagelser om, hvordan bestemte indsatser skaber bestemte effekter. Heri ligger NPMs noble mission.

For det andet har NPM præsenteret styringsmetoder, hvor politiske, faglige og økonomiske hensyn kan afbalanceres gennem en aktiv styringsdialog. Når vi skal forholde os til den velfærd, der skabes i de offentlige aktiviteter, optræder der en masse politiske, faglige og økonomiske målestokke og rationaler, som aldrig vil kunne sættes på fælles formel og altid vil stille os overfor en heterogen horisont af konkurrerende værdimål og beskrivelsessprog. I de sidste årtiers arbejde med NPM fremkom en række metoder til en aktiv styrings-

**Forbrug skal sammenholdes med resultater**

**Styring via aktiv dialog**

## 5. Budgettering og korttidsstyring

### 5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

dialog, hvor disse forskellige rationaler kunne brydes og afbalanceres. Kontraktstyringen, som i dag kritiseres af de angrende chefer fra Finansministeriet, kan faktisk (på en god dag!) give mulighed for en spændende og inspirerende balancering af forskelligartede rationaler. Problemet er ikke, at Finansministeriet introducerede kontraktstyring, men at ministeriet lige så hurtigt mistede interessen for sit eget projekt og undlod at evaluere og udvikle metoden. Den opgave har praktikere i fagministerier og kommuner påtaget sig, og der gøres hver dag nye erfaringer.

#### **Rammestyring**

Det tredje vigtige aktiv er erkendelsen af, at det decentrale ledelsesrum kun sikres gennem en konsekvent rammestyring og budgetdisciplin. Disciplin og frihed er to sider af samme sag. Skal de decentrale ledere frisættes til aktivt og kreativt at arbejde med institutionernes budgetter, må der være sikkerhed for, at budgetrammerne ikke løbes over ende. Vi må ikke glemme, at rammeprincipperne var nogle af NPMs væsentlige bedrifter.

#### **Brugerne til magten**

Endelig har NPM-bevægelsen været med til at give brugerne en større magt over den offentlige virksomhed. Ressourceallokeringen og incitamenterne kom i højere grad til at følge brugernes efterspørgsel: Taxametermodeller og frit-valgsordninger er eksempler på brugerafhængig budgettildeling. Hertil kom de mange brugerundersøgelser og brugerrepræsentation i styrende organer.

#### **Selvregulering som grundprincip**

NPM identificeres i høj grad med idealet om en markedsstyret offentlig sektor. Andersen (2003) har vist, at udgangspunktet var et ideal om selvregulering: At institutioner kunne regulere sig selv inden for en hensigtsmæssig incitamentstruktur. Det kunne ske gennem markedsstyring. Men en lige så væsentlig vej, der fra starten indgik i Finansministeriets overvejelser, var institutionernes samspil med det civile samfund (Andersen 2003, s. 61, Majgaard 2004). Inddragelse af borgerne og deres foreninger i de velfærdsskabende aktiviteter var således en væsentlig del af den selvregulering, som ansås som grundlæggende.

**NPMs bevaringsværdige kerne:**

1. At det offentlige ressourceforbrug må måles op mod den værdiskabelse, det medgår til: effekter, kvalitet og aktivitetsomfang.
2. At politiske, faglige og økonomiske hensyn kan balanceres gennem en aktiv styringsdialog.
3. At det decentrale handlerum skabes gennem en konsekvent rammestyring.
4. At ressourceallokering og incitamentter skal følge brugernes efterspørgsel, og at brugere og borgere skal involveres og være medbestemmende.

### C. NPMs grænse

Den foregående opremsning af NPMs dyder kan få denne artikel til at fremstå som et apologetisk skrift, som kæmper for at bevare NPM-bevægelsens ideologiske selvforståelse. Men hvis vi ikke forstår og anerkender NPMs bidrag til fornyelsen i den offentlige sektor, risikerer vi, at opgøret med NPM bliver overfladisk og unuanceret. En sådant opgør kommer let til ureflekteret at videreføre svaghederne i NPM-koncepterne i det, der ellers foreslås som alternativer.

Det er karakteristisk for Hjortdal og Nielsens kritik af NPM, at der i høj grad peges på *ydre* omstændigheder, som bevirker, at NPM ikke længere er tidssvarende. Der peges på brugere og mediers mere kritiske opmærksomhed på kvaliteten af de offentlige ydelser. Dette pres har ført til en spiral af regulering i form af kvalitetsstandarder og opfølgningssystemer, som har udfordret de faglige kulturer og medarbejdernes forventninger til professionelt frirum, mening og karriereudfoldelse (Hjortdal & Nielsen 2008, afsnit D). Mest skarpt kommer dette til udtryk i den styringsmæssige skizofreni, som viser sig i Kvalitetsreformen: På den ene side erklæringen om, at der skal være mere frirum til faglighed og ledelse. På den anden side reformens bundethed til virkemidler som standardisering, benchmarking og akkreditering (Hjortdal & Nielsen 2008, afsnit A).

Denne karakteristik er efter min opfattelse fuldstændig skarp og retvisende. Enhver, der f.eks. har fulgt udarbejdelsen af Kvalitetsreformen i perioden 2006-2007, kan konstatere konjunkturerne i denne skizofrenis udfoldelse. Reformen har i sit afsæt villet introducere en helt ny form for politisk lederskab i udviklingen af den offentlige

**NPM overhalet af ydre omstændigheder?**

**Kvalitetsreformens skizofreni**

## 5. Budgettering og korttidsstyring

### 5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

sektor. Regeringens top er gået i direkte dialog med frontlinjemedarbejdere og ledere med henblik på at sætte fokus på betydningen af netop deres faglighed og frirum i skabelsen af kvalitet. Men når reformen skulle søge konkrete virkemidler, har den åbenbart kun kunnet ty til traditionelle NPM-teknologier: flere standarder, mere dokumentation, mere akkreditering.

#### **Kimen til skizofrenien?**

Det er imidlertid ikke nok at konstatere denne skizofreni. Skal skizofrenien ikke flytte med over i de alternative styringsteknologier, er det nødvendigt at forholde sig præcist til, hvad der disponerer NPM-teknologierne for at indtræde i denne type af modsigelser. Vi kan altså ikke nøjes med at konstatere et manglende match mellem NPM og de ydre omstændigheder. Det manglende match har ligeledes udspring i NPM-teknologiernes egen konceptuelle konstitution.

Det, der gav NPM-teknologierne deres styrke og brede anvendelighed, er også dét, der i dag udgør deres kritiske grænse. For at kunne være bredt anvendelige har teknologierne måtte basere sig på en række voldsomme abstraktioner. I NPM har vi kunnet beskrive ydelser, medarbejdere, styringsrelationer og ledelse i ensidige, abstrakte termer, som har kunnet bruges, uanset hvilket fagligt felt det handlede om, og uanset det specifikke indhold og værdisæt, der gjorde sig gældende.

Det er disse abstraktioner, der i dag udgør NPMs kritiske grænse. Her skal fire af disse abstraktioner gennemgås og diskuteres:

#### *(i) Den abstrakte ydelse*

#### **Service som altomfattende fællesnævner**

For at gøre den offentlige værdiskabelse målbar, har ydelserne måttet sættes på fælles begreb. Typisk bruges »service« som fælles betegnelse for allehånde offentlige ydelser. I begrebet om service indgår en række forudsætninger:

- At der kan identificeres en afgiver og en modtager (bruger)
- At indholdet kan beskrives og eventuelt standardiseres
- At vi kan måle omfang, kvalitet og effekter af serviceydelsen

Intet af dette kan benægtes. Det er vel oplagt, at undervisning, spilddevandsrensning og børneanbringelser i én eller anden forstand kan beskrives som service, og i en vis forstand kan gøres til genstand for generelle beskrivelsesmodeller.



Problemet er, at vi dermed taber blikket for de unikke menneskelige relationer, som de offentlige ydelser bygger på. Her er grundlaget for, at fagfolk ikke kan genkende deres arbejde i de nøgne og abstrakte ydelsesbeskrivelser. Mål og målinger bliver kontekstfjerne og fremmedgørende, og den offentlige sektor kommer til at fremstå »som en produktionsfabrik, der med sine maskiner producerer et samfundsprodukt uafhængigt af materiale og fysisk og social kontekst« (Nørreklit & Kølsen de Wit 2008). Lad os tage to eksempler fra den kommunale kerneforretning: pædagogisk arbejde og ældreomsorg.

### **Overser de unikke menneskelige relationer**

Pædagogisk arbejde sker, når en professionel voksen stiller sit engagement, sin viden og sine færdigheder til rådighed for et barns udvikling og læring. Indholdet og kvaliteten sker i mødet mellem den professionelle, barnet og dets forældre (Buber 1973). Der er ikke tale om en servicefunktion, hvor pædagogen afgiver serviceydelser i bestemte doser og kvaliteter. Det er et samarbejdsforhold, som optager parterne med hud og hår. Det er en fælles afsøgning af rummet for barnets udvikling og læring – og involverer dybest set spørgsmålene om, hvad det vil sige at være menneske, og hvad et godt liv er. Her er barn og forældre ikke modtagere, men engagerede deltagere. Nuvel, vi kan opstille læringsmål som milepæle. Men disse vil kun være tilnærmelser og nyttige tjek i den kolaborative søgeproces. Servicebeskrivelser vil være abstraktioner, der gør det pædagogiske samarbejde til en ting eller en standardiserbar ydelse. En sådan abstraktion vil kunne være berettiget til begrænsede formål, men vil altid tabe noget væsentligt af syne.

Ældreomsorg udspiller sig i en omsorgsrelation mellem en professionel og en borger, som skal bruge den professionelle hjælp. Hjælpeforhold af denne art har det med at opnå sit eget liv og unddrage sig organisatorisk kontrol (la Cour 2002). Når omsorgen lægges fast i standardisering og måling, bliver relationen mere rigid, og medarbejderne oplever en gennemgribende afhumanisering af deres arbejde.

Følgelig kan vi heller ikke blot opfatte en institution som en virksomhed, der omsætter ressourcer (input) til serviceydelser (output). Institutioner er tillige fællesskaber, som organiserer pædagogiske møder og hjælpeforhold gennem samtale.

### **Apparat eller fællesskab?**

Udfordringen for den videre udvikling af den offentlige styringstænkning består altså i at udvikle et beskrivelsessprog for de vel-

færdsskabende aktiviteter ud fra en anerkendelse af, at indhold og kvalitet skabes i unikke møder mellem professionelle og borgere. Dette kræver et fundamentalt opgør med det gængse servicebegreb og de tilhørende idealer om standardisering.

*b. Den abstrakte medarbejder*

**Styrbare kompetencer**

Fra at tingsliggøre det værdiskabende arbejde er der ikke langt til at tingsliggøre medarbejderen. Medarbejderen blev et konglomerat af specifikke kompetencer, som kunne gøres til genstand for strategisk styring og udviklingsindsats. Kompetencer begrænsede sig ikke til faglige kundskaber og færdigheder, men omfattede også værdiorientering, engagement og emotionelle dispositioner (Andersen & Born 2001). Når det gik højt, kunne man opstille budgetter over kompetencer og opgøre overskud og underskud af kompetencer (Skat gjorde det). Vi kunne udforme kompetencestrategier og iværksætte udviklingsprogrammer. Hvis en medarbejder var sur og gnaven over for borgerne, så var det ikke et moralsk problem, men derimod et spørgsmål om at justere hans personlige og sociale kompetencer. Han kunne hurtigt blive sendt på kursus i assertion, systemisk anerkendende kommunikation eller sågar girafsprøng. Idealet blev den fleksible og omstillingsparate medarbejder med udskiftelige kompetencemoduler (Sennett 1999). Den terapeutiske sektor gik i samklang med NPM, og den moderne HR-funktion kom til syne.

**Omstillingsparathed og forandringsledelse**

Særlig fokus var der på håndteringen af motivation og kompetencer i forbindelse med omstilling. Forandringsledelse blev en vigtig disciplin for ledere og konsulenter. Sigtet var dels at sikre involvering og ejerskab, dels at udstyre medarbejderne med de rette kompetencer, som forandringen krævede.

**Overser de transformative læreprocesser**

I disse processer har vi ofte underkendt, hvor meget der er på spil, når vi udvikler en ny faglig praksis. Involvering består f.eks. ofte i, at der arrangeres debatter, hvor begrundelserne for forandringen behandles, og processen drøftes. Samlet til sådanne møder kan man ofte blive overfladisk enige om, at argumenterne for forandringen er i orden (eller at det i hvert fald er svært at komme med slagkraftige modargumenter). Men når man skal omsætte det nye i dagligdagen, møder hver pædagogisk medarbejder et helt andet problem: Forandringen indebærer en vanskelig aflæring af arbejdsformer, som kan være særdeles værdsatte. Hver pædagogisk medarbejder har med tiden udviklet en arbejdsstil, som passer til én, og som man måske endda bliver anerkendt for af kolleger, forældre og børn. Arbejdssti-

len er en værdifuld del af medarbejderens identitet. En ændring indebærer derfor en transformativ læreproces, som bryder op i identitet og selvforståelse (Mezirow 2007).

Udfordringen er altså at genetablere en anerkendelse af medarbejderen som et eksistentielt væsen, der skaber mening i sin tilværelse, og hvor reel udvikling af faglighed og arbejde er forbundet med vanskelige transformativ læreprocesser, som må understøttes med nænsomhed og respekt gennem refleksion i faglige fællesskaber.

*c. Den abstrakte styring*

NPMs styresystemer blev bygget op i abstrakte styringskoncepter, som ikke havde tilknytning til nogen specifik faglighed. Ideen var i reglen et hierarki af mål og standarder, som fulgte en bestemt typologi, f.eks. Balanced Scorecard. Politiske mål nedbrydes og operationaliseres til de udførende enheder, og at feedback i form af ledelsesinformation flyder den anden vej. Tit betonedes det, at mål og feedback afklares i en dialog mellem de forskellige ledelseslag.

**Stringent  
styringskæde**

Men hvordan er koblingen mellem de forskellige dele af denne styringskæde? Hvis vi anerkender, at kvalitet skabes i mødet mellem medarbejder og borger, og at dette indhold udvikler sig gennem transformativ læreprocesser, og at institutioner er fællesskaber for sådanne læreprocesser, så må vi nødvendigvis også anerkende, at der i hvert af kædens led finder selvstændige fortolkninger og læreprocesser sted. Den stringente styringskæde, der trin for trin nedbryder overordnede mål, må udskiftes som ideal. I stedet træder en forestilling om organisationen som en kæde af delvist autonome læringsrum (definition af læringsrum, se Illeris 2006, s. 224).

**Eller kæde af  
læringsrum**

Mødet mellem pædagog og barn er et læringsrum, hvor potentialerne for barnets udvikling og læring udforskes. Institutionen er et læringsrum, hvor de pædagogiske strategier og metoder udvikles. Samspillet med forvaltning og byråd er et læringsrum, hvor rammebetingelser forhandles.

De forskellige ledelseslag kan sætte forpligtende rammebetingelser for hinandens læreprocesser, men de kan ikke diktere deres indhold. Et byråd kan opstille et mål om mere inklusion i folkeskolen, som er forpligtende for den pædagogiske praksis på skolerne. Men selv et klart politisk ideal kan ikke vejlede en medarbejder, der føler afmagt over for et barns vanskeligheder. Politikere og forvaltning kan

**Lærings-  
rummenes  
autonomi**

## 5. Budgettering og korttidsstyring

### 5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

ikke råbe meningsfulde instruktioner ud i klasselokalerne. Kun i medarbejdernes samtaler og refleksion kan der skabes et inklusionsbegreb, der har reelt indhold i undervisningen. Byrådens mål om inklusion kan derimod have en stærk politisk mening, og det kan forpligte institutionerne til at arbejde med det. Men byrådet kan ikke specificere indholdet af de samtaler og refleksioner, hvor begrebet får en konkret pædagogisk mening i undervisningslokalet, i personalets teammøder eller i dialogen med psykologer og socialrådgivere. Det er vigtigt at erkende, at fortolkningen af inklusion i en politisk kontekst ikke er det samme som i en pædagogisk kontekst. Begge dele er berettiget, og de to fortolkninger leverer præmisser til hinanden. Men de dækker ikke det samme. Når byrådet og klasselokalet er delvist autonome læringsrum, beror det på, at de konstituerer forskellige sæt af spilleregler for fortolkning af de centrale begreber på området, såsom inklusion og faglighed. Forudsætningen for en styringsdialog er, at vi anerkender og respekterer de enkelte læringsrum. Ellers kan dialogen let bryde sammen. F.eks. kan vi opleve, at lærere tager afstand fra det politiske mål om inklusion, fordi det pædagogisk virker uigenomtænkt og indholdsløst. Disse lærere begår en kategorifejl, idet de antager, at byrådet udformer pædagogiske begreber. Snarere forlanger byrådet, at lærerne gør inklusion til en forpligtende præmis for deres refleksion over egen praksis, og at de i deres praksis kan vise tegn på, at det politiske mål bliver imødekommet.

#### **Styrings- teknologier som idealiseringer**

Styringsteknologiernes værdi ligger i, at de kan lade læring i én kontekst danne forpligtende præmisser for læring i en anden kontekst. Her kan abstraktion være en fordel. Når vi opstiller en formel styringskæde uden tilknytning til en specifik faglighed, konstruerer vi en idealisering (Stacey 2007, s. 346). Sådant en idealisering kan være befordrende for at skabe en dialog, der forbinder organisationens forskellige læringsrum: at politikere, forvaltning, institutioner og medarbejdere sætter forpligtende betingelser for hinandens læreprocesser gennem politikker, resultatkontrakter, pædagogiske arbejdsplaner etc. Problemet opstår, hvis man i en naiv styringsoptimisme bilder sig ind, at man kan diktere indholdet af de decentrale læreprocesser, at man fra rådhuset kan »råbe ud i klasselokalerne«.

*d. Den abstrakte ledelse*

En ting var den formelle styring, hvor mål omsættes i planer og budgetter, og hvor der følges op på disse. Noget andet var den ledelse, som skulle inspirere og drive disse processer. Lige som styringen var abstrakt, blev ledelse også abstrakt og løsrevet fra sin faglige tilknytning. Ledelse blev opfattet som en særlig faglighed, og det blev ærligt talt lidt pinligt, hvis en leder virkede for forlovet med sit eget oprindelige fagområde. Generalistledelse blev et ideal, og der opstod en lang række videre- og efteruddannelser, hvor fagfolk kunne supplere deres oprindelige faglighed med de prestigieuse generelle ledelseskompetencer. Den abstrakte leder skulle betjene det nye styringsapparat, både i den tekniske drift (måldannelse, rapportering etc.) og i den HR-orienterede drift (skabe motivation og involvering, udvikle kompetencer, løse konflikter). Den danske offentlige leder blev lige dele bogholder og lømmepsykolog.

**Ledelse som selvstændig faglighed**

Udfordringen i dag er efter min opfattelse at genopfinde og rehabilitere det faglige lederskab. Skal vi styrke kvalitet og faglighed, skal vi bruge ledere, som troværdigt kan inspirere til refleksion og dybde i arbejdet. Ganske vist bliver man ikke en dygtig skoleleder alene ved at være en dygtig lærer. Men det er bestemt en fordel at have dyb pædagogisk indsigt, hvis man skal udvikle rammer for vanskelige transformativt læreprocesser i det pædagogiske arbejde på en skole. Det betyder vel at mærke ikke, at lærer-professionen skal have monopol på jobbet som skoleleder. Der er mange veje til faglighed. Man kan have en baggrund som magister eller cirkusdirektør. Det afgørende er, at man kan være en troværdig inspirator for læreprocesser i det pædagogiske arbejde.

**Vi skal rehabilitere det faglige lederskab**

**Faglighed, ikke professionsmonopol**

Dette indebærer også, at lederen ikke blot er styringsapparatets operatør. Hvis vi antog, at styringen fulgte et stringent og transparent hierarki af mål og midler, så var lederens rolle at sikre, at processerne i dette hierarki foregik glat, og at der altid blev iværksat de mest effektive midler til at indfri et givent mål. Hvis dette hierarki snarere er en kæde af delvist autonome læringsrum, så er det lederens opgave at iværksætte søgeprocesser, der udforsker disse læringsrum. Mål og værdier er ikke entydigt givne, men noget, vi leder efter. Ledelse er ikke kun instrumentel, men en eksistentiel og grundlæggende etisk praksis (Majgaard 2007).

**Fra operatør til inspirator**

## D. Oplægget

### 1. Reformulering af artiklens problem

I udviklingen af en ny styrings- og ledelsestænkning har vi således en dobbelt opgave:

#### Bevare kernen

På den ene side må vi vedligeholde og videreudvikle NPMs bevaringsværdige kerne: Vi må fortsat insistere på åbenhed og dialog om mål, kvalitet og ressourceforbrug. Vi må blive ved med at udvikle de formelle redskaber, som kan danne rammer om interessante samtaler mellem styringsniveauerne. Og vi må fastholde ideen om brugeren og borgeren som den, der kan berettige og udløse ressourcer.

#### Gøre op med abstraktionerne

På den anden side er vi nødt til at udvikle og nuancere de alt for naive abstraktioner, som lå til grund for styringsteknologierne: ideerne om standardiserbar service, de styrbare kompetencer, det stringente mål-hierarki samt generalist-lederen som systemets operatør.

Vi leder altså efter en »moden« udgave af NPM, der har aflagt sig sit ungdommelige hovmod og sin naivitet. NPM må gentænkes på et revideret grundlag.

	NPM-koncept	Revideret grundlag
Ydelse	Service, hvis indhold kan fastsættes gennem standarder	<i>Mødet</i> : eksistentielle samarbejder og hjælpeforhold
Medarbejderen	Konglomerat af styrbare kompetencer	Eksistentielt væsen, der udvikler faglighed gennem transformative læreprocesser
Styring	Hierarkisk styringskæde, der nedbryder mål og opsamler feedback	Kæde af delvist autonome læringsrum, som skaber forpligtende betingelser for hinandens læreprocesser, uden at diktere deres indhold
Ledelse	Generalist-ledelse, der driver styringsapparatet	Fagligt lederskab, der iværksætter efterforskningen af, hvad der er værd at stræbe efter

Figur 1. Oversigt over NPM-konceptet og det reviderede grundlag

## 7. NPM i dogmeklæder?

Hjortdal og Nielsen (2008) opstiller syv ledelsesdogmer, som skal bane vejen for en kulturrevolution i tænkningen af styring og ledelse.

**Forfriskende  
dogmer**

### **Hjortdal & Nielsens syv ledelsesdogmer:**

1. Respekt for kerneforretningen
2. Fokuser på effekter og resultater
3. Vær situationsbestemt
4. Kompetent og ligeværdig dialog
5. Find den rette snitflade og opgavefordeling
6. Stimulér og beløn resultater, innovation og risikovillighed
7. Sikre ansvar og konsekvens

Dogmerne repræsenterer en klar fornyelse i den offentlige styrings- og ledelsestænkning. De tager afsæt i kerneforretningen og den konkrete værdiskabelse. De vender hierarkiet på hovedet og gør frontmedarbejdere og faglige ledere til hovedpersonerne på styringsscenen. Og de lægger ikke mindst op til at være situationsbestemte, det vil sige tager afsæt i den konkrete faglige og sociale kontekst, frem for i management-terminologiens abstrakte himmel. Udpillet er overordentligt frugtbart og tiltrængt.

Problemet er alle de spørgsmål, Hjortdal & Nielsen ikke stiller. Der sættes ganske vist fokus på de konkrete faglige og værdiskabende aktiviteter. Men de sætter ikke spørgsmålstegn ved de abstrakte ydelsesbeskrivelser, som er bærende for styringsteknologierne. Tværtimod henviser de uproblematisk til »holistiske kvalitetsmodeller«, som netop betjener sig af dokumentationsformater, der er almene og i hvert fald let kan blive kontekstfjerne. Hvordan disse teknikker netop skal overvinde medarbejdernes fremmedgjorthed over for styringsteknologierne, mangler de at gøre rede for.

**Stiller ikke nok  
spørgsmål**

Ligeledes ønsker Hjortdal og Nielsen at fremme ligeværdig og respektfuld dialog. Men de gør stadig medarbejderens motivation, incitamenter og kompetencer til genstand for en strategisk, teknokratisk styring. Der tales indgående om at skabe det rette design af belønning og straf, frirum og konsekvens, faglige og ledelsesmæssige kompetencer. Medarbejderen og lederen er stadig ting mere end dialogpartnere. I dette lys bliver det uklart, hvori »ligeværdet« består. Hierarkiet er et faktum, og Hjortdahl og Nielsen betoner toppens ansvar for at gribe ind, møblere om på institutionerne og lade util-

fredsstillende resultater få konsekvenser. Betyder »ligeværd« blot, at denne styring foregår i en belevn og høflig atmosfære? Efter min opfattelse ligger svaret i at præcisere, hvori institutionernes autonomi består: At den styrende myndighed kan skabe forpligtende rammebetingelser for institutionernes læreprocesser, men den kan ikke diktere indholdet i disse processer. Topcheferne kan af hjertets lyst hive i alle mulige styringshåndtag, men de kan ikke skabe indhold og autenticitet i mødet mellem medarbejder og borger. Netop dette faktum bør forsyne toppen med en vis portion ydmyghed og anspore til en styring gennem respektfuld dialog.

**Blot et nyt regime?**

Når Hjortdal og Nielsen anbefaler, at vi arbejder videre med de »holistiske kvalitetsmodeller« og »inciterende ledelsesmodeller«, kan vi frygte, at det kommer til at ske på basis af de teknokratiske grundantagelser, som vi netop havde brug for at gøre op med. Vi reparerer management med management. NPM lever videre – nu i dogmeklæder. Og når Hjortdal og Nielsen får oprettet deres »Frihedsministerium«, vil der blive udspytet en ny regn af glittede pamfletter med dogmebaserede modeller og tjeklister, og fagfolkene vil blive dogme-revideret og tvunget til frihed ved hjælp af de inciterende ledelsesmodeller.

**3. Er der et liv efter NPM?**

Nu kan det synes tvivlsomt, om det overhoved er muligt at gøre op med NPM uden at lade sig indfange af dens præmisser. Kan vi udvikle en systematisk styrings- og ledelsespraksis uden at reproducere de teknokratiske grundantagelser, som vi gerne vil overskride?

Jo, det kan lade sig gøre. I næste afsnit skal jeg fremhæve et eksempel på statslig kvalitetsstyring, som ikke lod sig binde af snævre teknokratiske præmisser. Men først skal jeg give et bud på, hvordan vi kan opfatte styring og ledelse som grundlag for dette:

**Kvalitet skabes i mødet**

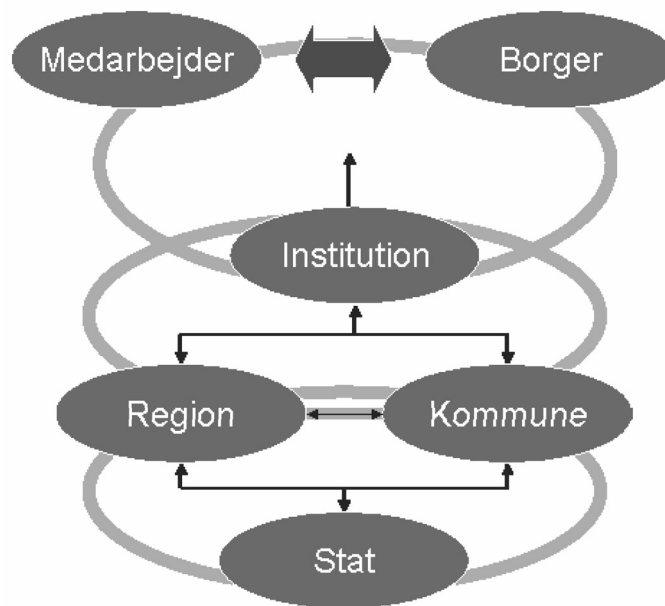
Første vigtige præmis er at anerkende, at værdien og kvaliteten i vores ydelser skabes i mødet mellem borgere og medarbejdere. Det gælder i daginstitutionen, i skolen, hos familierådgiveren, på biblioteket og i idrætshallen. Mødet afspejler unikke og ikke-standardiserbare menneskelige relationer.



Værdien af styringsteknologier ligger ikke i, at de kan tilvejebringe almene og formelt dækkende beskrivelser af allehånde forskellige offentlige aktiviteter. Deres værdi består i, at de dels kan kvalificere mødet mellem medarbejder og borger ved at befordre refleksion, og at de sætter fagfolkene i en dialog med omverdenen i form af politikere og offentlighed, hvor sammenhængen mellem mål, aktiviteter og ressource bringes til debat. Med andre ord ligger styringsteknologiernes værdi i de processer, de motiverer, snarere end i deres bogstavelige indhold.

**Styring skal  
være reflek-  
sionsskabende**

Med dette afsæt kan vi betragte den offentlige sektor som en kæde af læringsrum, hvor de velfærdsskabende aktiviteter undersøges, udvikles og debatteres:



Figur 2. Den offentlige sektor som en kæde af læringsrum

Kæden går fra den læring, der finder sted i mødet med borgeren til den læring, der finder sted i udviklingen af rammebetingelser og strategier for sådanne møder på hhv. institutionsniveau, kommunalt niveau og statsligt niveau. Som tidligere nævnt, indebærer dette an-

**Lærings-  
rummene skal  
anerkendes**

erkendelsen af, at hvert læringsrum er delvist autonomt, idet det konstituerer sin egen kontekst for dannelse af mening (se afsnit C.c.).

I dette perspektiv er *ledelse* at lede læreprocesser, det vil sige at udvikle forpligtende betingelser for læring. Dette kan kun ske gennem åbne søgeprocesser, hvor værdier og mål ikke kan tages for entydigt givne, men må udforskes. *Styring* er her den tekniske disciplin at fastsætte de forpligtende betingelser for læring gennem styringsdokumenter (mål) samt at registrere tegn på progression (resultater).

**Refleksion med  
genrefrihed**

**4. Læreplaner: Kvalitetsstyring som refleksionstvang**

Et eksempel på statslig ledelse af læreprocesser er indførelsen af pædagogiske læreplaner i landets dagtilbud. Afsættet i den statslige regulering har her hele tiden været et krav til områdets medarbejdere om at *reflektere*. Der blev ikke foreskrevet bestemte pædagogiske arbejdsmodeller eller bestemte dokumentationsformater. Der var frihed i valg af genre. Men der blev stillet et klart krav om, at personalet i hvilken som helst af landets dagtilbud kunne fortælle om deres forståelse af læring, om hvilke kvaliteter de lokalt lagde vægt på, og hvordan de havde valgt at dokumentere fremdriften i deres arbejde. Den mest nærgående regulering lå i, at der blev identificeret få temaer, som skulle indgå (f.eks. barnets tilegnelse af motoriske færdigheder, sprog og kulturelle udtryksformer).

I hver kommune blev politikerne ansporet til at tage stilling til rammerne for institutionernes refleksion. Efter min erfaring blev der her åbnet op for, at institutionerne kunne arbejde med dokumentation og læreplaner på mangfoldige måder, samtidig med at de blev forpligtet til at kunne rede for deres forskellige standpunkter. Der blev udviklet en kultur af *reflekteret mangfoldighed*.

**Refleksions-  
niveauer**

Dialogen om kvaliteten kunne her udspille sig på mange forskellige refleksionsniveauer, som er illustreret i nedenstående figur (niveauer er inspireret af Qvortrup & Qvortrup 2006).

Det nederste og mest ureflekterede niveau for dialog foregår med udgangspunkt i ofte spektakulære sager om kvalitetssvigt. Det kan være et barn, der er glemt på legepladsen under et stort skybrud, eller et barn, hvis særlige behov og handicap er blevet overset. På nederste niveau er ikke plads til megen refleksivitet, og kvalitetsvigtet vil ofte munde ud i hovsa-regulering: tydelige, formelle tiltag, som afspejler

handlekraft, men som desværre meget sjældent reelt forebygger svigt og ofte er til skade for den samlede pædagogiske virksomhed.

Andet niveau i kvalitetsdialogen består i, at vi foreskriver eller aftaler brug af bestemte formelle værktøjer og dokumentationsformater. Statens krav om læreplaner er et mildt tiltag på dette niveau (mildt fordi det giver genrefrihed). Begrænsningen i dette niveau er, at vi kommer til at antage, at brugen af et bestemt formelt værktøj fører til bestemte kvaliteter i mødet med børn og forældre. At arbejde med en læreplan fører ikke nødvendigvis til, at pædagogen møder omverdenen med fagligt overskud og nærvær. Men læreplanen er en anledning til at reflektere over, hvad der kan give fagligt overskud og nærvær.

Næste niveau er den substantielle debat om indholdet i aktiviteten. Det omfatter f.eks. valget af de pædagogiske teorier eller arbejdsmodeller, som institutionen bruger i læreplaner. Den statslige regulering tog ikke eksplicit stilling til dette niveau, om end fastlæggelsen af læreplanstemaerne afspejlede en vis, måske ureflekteret teoretisk orientering.

Endelig kan vi som udgangspunkt for teoretiske valg drøfte de overordnede idealer, som er indlejret i den pædagogiske og politiske kultur: Hvad er idealerne for et barns udvikling og læring? Her kommer arbejdsfeltets grundlæggende begreber om dannelse, oplysning og demokrati i spil.

<b>4. Idealt: Værdiafklaring</b>	<b>EKSEMPLER</b> Debat om dannelses- og kompetenceridealer
<b>3. Substantielt: Dialog om indhold</b>	Debat om pædagogiske tilgange, f.eks. forholdet mellem leg og læring
<b>2. Formaliseret: Forskrift af værktøjer</b>	Pædagogiske læreplaner Dokumentationsformater
<b>1. Ad hoc: Regulering ud fra enkelt-sager</b>	Spektakulære pressesager med politiske reaktioner

*Figur 3. Refleksionsniveauer i kvalitetsdialog*

**Statslig ledelse af læreprocesser** De statslige aktører udøvede her en overordnet ledelse af læreprocesser. De gjorde læreplanen og læreplanstemaerne til en forpligtende præmis for kommuners og institutioners refleksion over deres egen praksis. Men de forsøgte ikke at specificere indholdet af denne refleksion og heller ikke de dokumentationsformater, som skulle bruges. Dermed satte de gang i en mangfoldig og spændende udvikling på det pædagogiske felt, som efter min vurdering har befordret et løft i den faglige selvbevidsthed.

**Men hvad med den eksterne dokumentation?** Næste kapitel i fortællingen er mere tvivlsomt. Med læreplanerne lykkedes det at inspirere pædagogisk refleksion. Men den anden halvdel af dagsordenen mangler: nemlig at institutionerne udadtil kan synliggøre overordnede og aggregerbare indikatorer for, at der er fremdrift i arbejdet med kvaliteten. Dette er en akilleshæl for dagtilbuddenes udvikling: Institutionerne kan kun styrke og udbygge deres autonomi og integritet ved netop at stå til regnskab for omverdenen og skabe synlighed om deres resultater. Spørgsmålet er nu, hvordan vi kan skabe en fælles og sammenlignelig ekstern dokumentation for kvaliteten, samtidig med at vi bevarer den reflekterede mangfoldighed i det pædagogiske arbejde. Tre muligheder synes her at træde frem:

**Ressourcenormer**

1. *Model med fokus på rammer og ressourcer:* En mulighed er at fastsætte normer for de ressourcemæssige rammer for det pædagogiske arbejde, f.eks. kvadratmeter pr. barn, pædagogtimer pr. barn eller madordninger. Sådanne normer siger alene noget om rammerne for det pædagogiske arbejde, men intet om indholdet og kvaliteten. På den måde sikrer de et lokalt frirum med hensyn til indhold og kvalitet. Men frirummet sikres kun ved, at spørgsmålet undgås. Kvaliteten måles ved ressourceforbruget. Derved giver det ikke mening at holde ressourceforbruget op imod den opnåede kvalitet. Vi kan ikke tale om, at nogen institutioner får meget ud af lidt, og at andre ikke får nok ud af ressourcer. Der ansøres ikke til refleksion, kreativitet og debat om pædagogisk kvalitet, men blot til en nøgtern konstatering af, om normerne er overholdt eller ej. Evalueringen af kvalitet er klaret ved et hurtigt tjek af den kommunale budgetmodel.

**Akkreditering**

2. *Model med fokus på processer:* Som led i kvalitetsreformen er der udformet et oplæg til en akkreditering light for dagtilbud. Her foreslås det, at der fastlægges få og fælles standarder for pædagogisk kvalitet – grupperet omkring temaer som f.eks. læring, re-

lationer og sundhed. Opfølgningen vil skulle ske via interviews. Institutionerne vil med mellemrum få besøg af statsligt autoriserede konsulenter, som vil interviewe medarbejdere og interessenter for at inspirere og evaluere arbejdet med kvalitet. Staten vil også fremme netværksdannelse mellem institutionerne og tænkes i det hele taget i en meget aktiv rolle. I dette forslag sættes der fokus på pædagogiske kvalitet og refleksion. Metoden gør det muligt, at standarderne kan være relativt kvalitative og procesorienterede, fordi evalueringen foregår gennem samtaler. Til gengæld indebærer modellen to svagheder: For det første begynder den statslige regulering at fokusere på processer og institutionernes evne til at dokumentere disse – i stedet for at holde kommunerne ansvarlige for at levere resultater. Skal staten kunne evaluere kvaliteten gennem periodiske besøg og interview på institutionerne, må institutionerne berede sig på at skulle opbygge og fremvise en omfattende dokumentation, som godtgør niveauet i kvalitetsarbejdet. For det andet kommer tyngdepunktet i styringen til at ligge i dialogen mellem statslige myndigheder og de enkelte institutioner. De statslige kvalitetsinspektører rådgiver, evaluerer og danner netværk. Kæden af læringsrum brydes. Modellen overser, at udviklingen af pædagogisk kvalitet er et centralt anliggende i det lokale demokrati. Og det vil være fatalt at svække byrådets involvering og ansvar.

3. *Model med fokus på resultater:* Alternativet til de to ovennævnte modeller er at skabe en resultatorienteret model. Udgangspunktet er, at det er byrådet som er ansvarlig for at sikre kvaliteten i dagtilbud. Statens krav består i, at der skal arbejdes med læreplaner, og at der skal kunne fremvises dokumenterede resultater af dette arbejde. Det kræver, at man på nationalt niveau fastsætter nogle få resultatmål for hvert af de seks læreplanstemaer, som kan dokumenteres på en ensartet og sammenlignelig form i en kvalitetsrapport (som vi kender det på skoleområdet). Et »resultat« skal her forstås som et dokumentérbart tegn på progression i børnenes læring, udvikling og trivsel. Ved hjælp af sprogscreening kan der f.eks. sættes mål for børnenes sprogbeherskelse ved 3-års alderen og før skolestart. For hvert læreplanstema vil der kunne opstilles indikatorer for progression og for, at børnene bliver klar til at komme i skole. Kommunerne og institutionerne har her frihed til at vælge pædagogiske strategier og metoder, til at tilrettelægge den interne dokumentation efter de genrer og formater, der passer til forholdene, og til at sammensætte bemanningen og designe

### **Kvalitetsrapport**

## 5. Budgettering og korttidsstyring

### 5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

bygninger. Staten går her ikke op i, hvordan institutionerne har tilrettelagt deres processer. Staten forpligter kommuner og institutioner til at arbejde reflekterende og professionelt og til at stå inde for sine resultater. Inden for denne ramme er det op til de lokale læreprocesser at udvikle indholdet og metoderne. Her kan kvalitetsnetværk udvikle sig med afsæt i engagementet hos forældre og medarbejdere og ikke i de statslige kvalitetsinspektører som faglige overdommere. Stringent opfølgning går hånd i hånd med den reflekterede mangfoldighed. Svagheden i denne model er, at det er vanskeligt at udpege få og relevante resultatmål, som vil være relativt nemme at opføre, og som vil være sigende ud fra en mangfoldighed af pædagogiske tilgange.

Jo mere præcist vi kan sætte mål for og dokumentere resultaterne udadtil, desto større autonomi og integritet kan vi opbygge i de lokale læreprocesser. I det omfang vi ikke kan opstille resultatmål, må vi acceptere mere procesorienterede modeller, med mindre vi vælger helt at reducere kvalitet til et spørgsmål om ressourceforbrug.

#### **Dokumentation som grundlag for respektfuld dialog**

Det er påtrængende at tage stilling til, hvordan vi skaber overordnet kvalitetsinformation, som ikke bryder med den reflekterede mangfoldighed som præmis. Fagfolkene må besinde sig på også at skulle levere præmisser til andre læringsrum – og understøtte refleksion hos lokalsamfundets brugere, byrådet, ministerier og folketing. Denne kvalitetsinformation kan netop danne anledning for at komme i dialog om bl.a. strategier og rammebetingelser på det pædagogiske område. Til gengæld må fagfolkene kunne forvente en tilsvarende respekt for deres læringsrum og institutionens integritet. De må kunne have en vis sikkerhed for, at generalist-embedsmænd ikke kommer trampende ind over deres felt med ugenomtænkte dokumentationsformater og alt for letkøbte, abstrakte styringsovervejelser.

#### **5. De kritiske balancer**

Betingelserne for en vellykket kvalitetsdialog samler sig om en række kritiske balancer:

##### *a. Styring eller autonomi*

En høj ambition om central detailstyring indebærer typisk, at vi fastsætter præcise standarder for institutionernes aktiviteter, at vi autoriserer bestemte procesværktøjer, og at vi følger op via specificeret dokumentation. Omvendt leder en høj autonomi tankerne hen på karikaturen af den pædagogiske institution som et selvstændigt

#### **Hinsides dominans og separatisme**

Ø-rige, som lukker sig i sin egen indforståethed og kun modvilligt forklarer sig over for brugere og interessenter.

Det er klart, at ingen af disse stereotype yderpunkter inspirerer til ansvar, initiativ og kreativitet i mødet mellem borger og medarbejder. Vi har brug for centrale mål og dokumentationskrav. Men de har kun berettigelse, hvis de faktisk inspirerer til kvalitet. Det kræver, at centrale mål og dokumentationskrav skal være få, overskuelige samt umiddelbart relevante og motiverende.

Et andet princip, der bidrager til balance, er, at institutionerne må bevare deres autonomi til at udvikle en faglig og pædagogisk mangfoldighed. Dog skal de forpligte sig på at gøre rede for deres faglige og pædagogiske position og kunne dokumentere resultaterne af den. Ud over at institutionerne skal kunne gøre rede for opfyldelsen af få centrale mål, så må de samtidig råde over en bred vifte af værktøjer til at dokumentere indholdet og effekterne af deres specifikke profil.

*b. Formalisme eller praksisfællesskab*

Ønsket om dokumentation har ofte været vejledt af et ideal om at kunne gøre faglig og pædagogisk viden og metodik eksplicit og gennemskuelig. Her har vi kunnet lade os forlede af naive forestillinger om at kunne beskrive alt i formaliseret form, og det har ført til metervis af ringbind med beskrivelser, procesdiagrammer, samtalekemaer, tilsynsrapporter etc.

**Selektiv  
formalisering**

Det har været en vigtig erkendelse, at institutioner udgøres af faglige praksisfællesskaber, hvor en meget væsentlig del af den mest værdifulde viden altid vil forekomme i uformel og implicit form – i form af fortællinger og arbejdsformer, som overleveres mellem medarbejderne.

Naturligvis er der ikke noget viden, som i princippet ikke kan beskrives. Men denne beskrivelse forudsætter altid en underforstået baggrund i et praksisfællesskabs kultur. Derfor er den formaliserede dokumentation altid delvis. Og altid selektiv.

Dermed bliver det centrale spørgsmål, hvilken funktion det har at dokumentere viden og metoder. Funktionen er ikke at skabe total gennemskuelighed. Derimod kan formaliseret dokumentation anspore kritisk refleksion og dialog. Dokumentationen kan ikke af-

spejle det hele, men den kan inspirere gode spørgsmål, den kan stikke, prikke og provokere.

**Mod til at være  
langsigtet**

*c. Kort eller langt sigt*

Tidsperspektivet i vores målsætninger har stor betydning for dokumentationens rolle. Er fokus på kortsigtede præstationsmål (f.eks. næste års testresultater), vil vi være meget optaget af enten at finde hurtige veje til at opfylde målet eller gode forklaringer på, hvorfor det ikke kan lade sig gøre.

Jo mere kortsigtet præstationspres, desto større tendens til defensiv adfærd og konflikter. Er fokus på den langsigtede opbygning af kompetence og af læringsmiljøet på institutionen, bliver der et større rum for at reflektere uhildet og ikke-defensivt over egen praksis.

Naturligvis vil begge fokus være til stede i dokumentationsarbejdet. Vigtigt er, at de kortsigtede mål forbindes med den mere langsigtede kompetenceopbygning. Der må derfor være en balance mellem f.eks. målinger, der fokuserer på præstationer, og målinger, som følger progressionen i udviklingen af kompetence og det pædagogiske miljø.

*d. Eksponering eller tryghed, skyldstilskrivning eller anerkendelse*

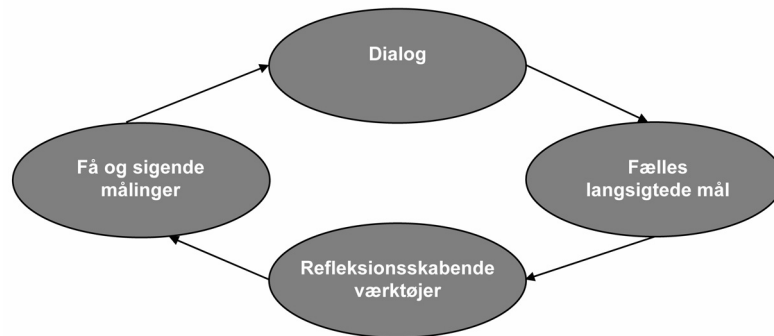
Medarbejdere, som frygter kritik og udhængning, kan ikke forholde sig åbent og kreativt til egen praksis. Børne- og kulturområdet er kendetegnet ved, at medarbejderne »investerer deres egen personlighed i arbejdet«. Heri ligger et kolossalt engagement og også kilden til kvalitet. At skulle bryde op på arbejdsformer og udvikle nye, kræver, at den enkelte kan finde mening og motivation.

**Realistiske  
og anerken-  
dende tilbage-  
meldinger**

Dette stiller store krav til arbejdet med dokumentation. Når vi opgør indhold og effekter af vores arbejdsformer, må vi tilvejebringe feedback til de involverede i en form, som både er tydelig (ikke tandløs!) og ikke-ydmygende. Dokumentation skal være indspundet i en anerkendende arbejdskultur, hvor det er stimulerende at få feedback via dokumentation og evalueringer. Det betyder også, at medarbejderne skal have mulighed for at tilpasse udfordringer til det aktuelle kompetenceniveau (se Knoop 2005).

Formår vi at udvikle balance på disse områder, kan samspillet mellem de forskellige styringsniveauer løbe i en positiv cirkel:





Figur 4. Positiv kvalitetsdialog

### E. Kvalitetsreformen – hvilken chance!

Kvalitetsreformen er en historisk chance for at etablere en alliance mellem stat, kommuner og institutioner om de langsigtede mål for kvalitetsudvikling. Den er alternativet til en detailregulering, som drives af spektakulære enkeltsager. Og den er en naturlig anledning til at gentænke vores begreber om styring og ledelse med afsæt i kerneforretningen.

Hjordtal og Nielsens ledelsesdogmer er et meget vigtigt skridt på vejen. Men skal dogmerne tages alvorligt, må de ledsages med et mere radikalt opgør med den abstrakte styringstænkning, der er løsrevet fra fagligheden og de reelt værdiskabende fællesskaber. Vi må erkende, at kvaliteten skabes i faglige læringsrum, som besidder deres egen autonomi og integritet.

Denne fornyelse kræver ikke, at vi gør op med specifikke styringsteknikker. Markedsmodeller, kontraktstyring, brugerinvolvering og kvalitetsmåling vil fortsat være nære og nyttige redskaber. Fornyelsen ligger i et nybrud i de værdier og grundantagelser, hvorudfra vi forstår og anvender disse teknikker. At vi vender hierarkiet på hovedet og gør borgeren og medarbejderen til hovedpersonerne. At vi respekterer, at vi gennem styring kan skabe forpligtende rammebetingelser for andres læring, men at vi ikke kan diktere denne læringsindhold. Men samtidig også, at den lokale autonomi kun kan sikres

**Ikke bare nye teknikker, men ny tænkning!**

## 5. Budgettering og korttidsstyring

### 5.7. Budgettering i forskellige virksomheder

og udbygges ved klar dokumentation af resultater. Friheden muliggøres af rammer, mangfoldigheden af fælles resultatmål.

Ledelse bliver både mere ydmyg og mere aktiv. Ved at opgive de abstrakte styringsdrømme kommer vi i en mere reel dialog om det, der faktisk skaber værdi. Som ledere taber vi i teknokratisk selv-scenesættelse, men vi vinder i indhold.

Ledelse bliver ledelse af læreprocesser på tværs af delvist autonome læringsrum. Den må være respektfuld, indsigtfuld og balanceret. Kun på den måde kan den løfte og forny det store og vigtige projekt, som NPM i sin tid tog på sig, og som i dag må revitaliseres på et mere erfarent grundlag.

#### Spilder vi chancen?

Kvalitetsreformen er vitterligt en historisk chance for at igangsætte denne fornyelse. Men den er heller ikke mere end en chance. Hele processen omkring reformoplæggets tilblivelse har været forfriskende og fornyende, og reformoplægget indeholder virkelig løfterige elementer. Men disse elementer er konstant truet. Når reformen skal blive til virkelighed kan det let ende med flere standarder, mere akkreditering og endnu mere traditionel efteruddannelse af ledere. Reformen må vove at forfølge sin egen dristige ambition – at frisætte medarbejdere og ledere fra bureaukratiske bindinger, at skabe klare mål og klart ansvar og at bruge ledelsesudvikling som løftestang for kvaliteten. Dette sker ikke uden en reel ledelsesreform.

#### Litteratur:

Andersen, Niels Åkerstrøm & Asmund W. Born: *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen af den offentlige ansatte*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne 2001.

Andersen, Niels Åkerstrøm: *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels Forlag 2003.

Buber, Martin: *Between Man and Man*, London and Glasgow: Collins – The Fontana Library 1973.

la Cour, Anders: *Frivillighedens pris*. Ph.D.-afhandling. København: Københavns Universitet, Sociologisk Institut 2002.

Hjortdal, Henrik & Claus Nielsen m.fl.: »Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde«. Kronik i *Politiken* 29. marts 2007.

Hjortdal, Henrik & Claus Nielsen: »På vej mod en kvalitetsreform – men hvad med en ny styrings- og ledelsestænkning«. I: *Økonomistyring & Informatik*, nr. 4, 23. årgang, Frederiksberg: Jurist- og Økonomforbundets forlag 2008.

Illeris, Knud: *Læring*, Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag 2006.

Knoop, Hans Henrik: »Kunsten at finde flow i en verden, der ofte forhindrer det«, i: *Et nyt læringslandskab – Flow, intelligens og det gode læringsmiljø*, red. af Hans Henrik Knoop og Niels Lyhne, Dansk Psykologisk Forlag 2005.

Majgaard, Klaus: »Fra velfærdstekokrat til partnerskabsagent«. I Jørgen Frode Bakka & Ulrich Horst Pedersen (red.): *Hvorhen Danmark? Perspektiver på kommunalreformen*, s. 105-126. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne 2004.

Majgaard, Klaus: »Økonomistyring i en værdiledet kommune«. I *Børsens Ledelsehåndbøger*, 3/Juni 2007.

Mezirow, Jack: »Transformativ læring«. I Knud Illeris (red.): *Læringsteorier – 6 aktuelle forståelser*, Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag 2007.

Nørreklit, Hanne & Camilla Kølsen de Wit: »Tænk før du måler – om at tage et realitetstjek af kvalitetsreformens anbefalinger«. I: *Økonomistyring & Informatik*, nr. 4, 23. årgang, Frederiksberg: Jurist- og Økonomforbundets forlag 2008.

Pedersen, Dorthe: »Ledelsesrummet i managementstaten«. I Dorthe Pedersen (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten*, s. 104-136. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur 2004.

Qvortrup, Birthe og Lars: *Ledelsens Mirakel. Om skoleledelse i et vidensperspektiv*, Frederikshavn: Dafolo 2006.

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

Sennett, Richard: *Det fleksible menneske – eller arbejdets forvandling og personlighedens nedsmeltning*. Højbjerg: Forlaget Hovedland 1999.

Stacey, Ralph: *Strategic Management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity*. Fifth Edition. Harlow: Prentice Hall 2007.

