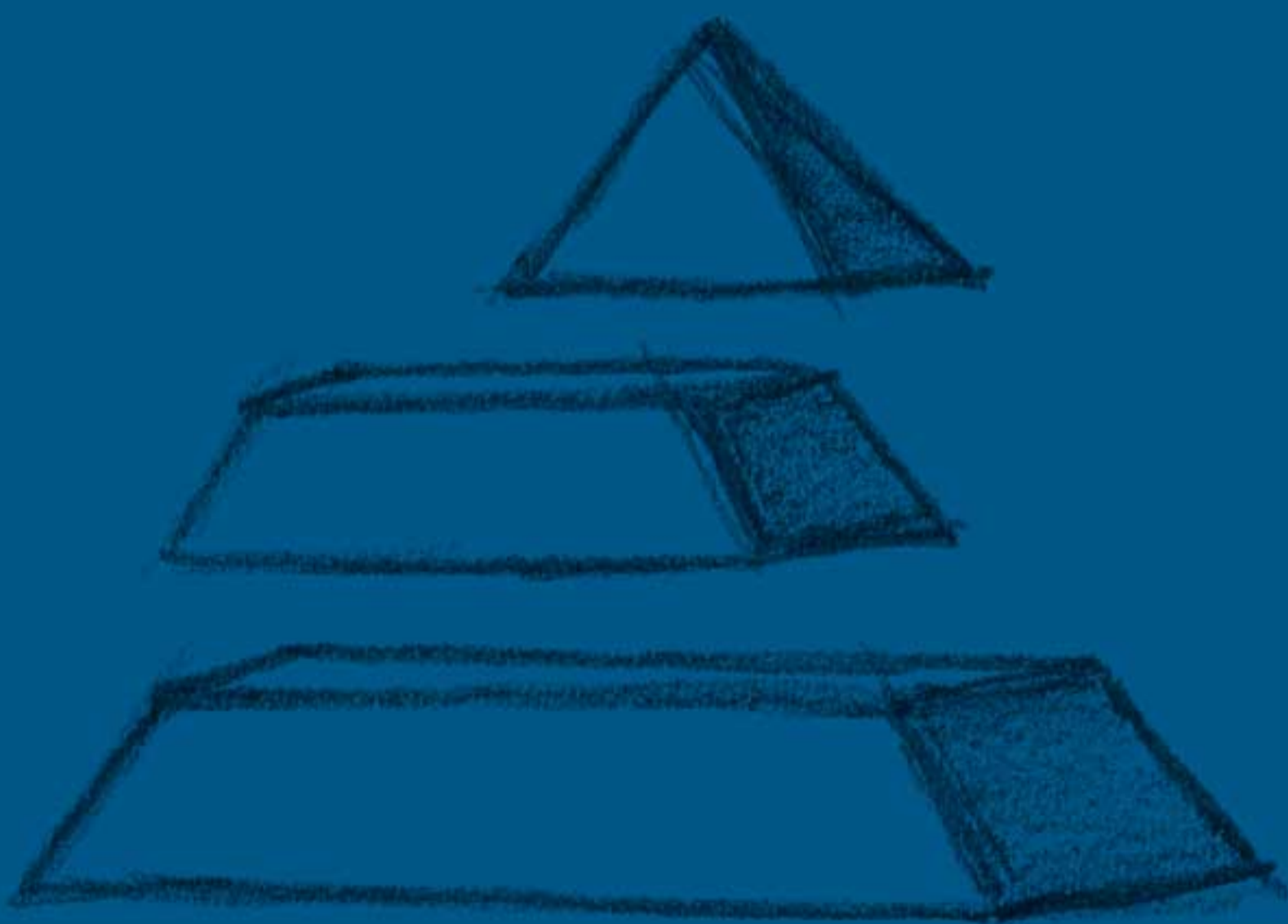


KLAUS MAJGAARD (RED.)

# Sprækker for fornyelse

– NYE PERSPEKTIVER PÅ OFFENTLIG  
STYRING OG LEDELSE



JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG

# Sprækker for fornyelse

Nye perspektiver på  
offentlig styring og ledelse



Klaus Majgaard (red.)

# Sprækker for fornyelse

Nye perspektiver på  
offentlig styring og ledelse

*Med bidrag af*

Christa Breum Amhøj, Lotte Bøgh Andersen, Peter Wiborg Astrup,  
Henrik W. Bendix, Rasmus Koss Hartmann, Mogens Hegnsvad, Poula Helth,  
Karen Ingerslev, Christian Bøtcher Jacobsen, Simon Laumann Jørgensen,  
Leon Lerborg, Søren Obed Madsen, Klaus Majgaard, Preben Melander,  
Christian S. Nissen, Eva Pallesen, Betina Wolfgang Rennison



Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
2014

*Klaus Majgaard (red.)*  
Sprækker for fornyelse  
Nye perspektiver på offentlig styring og ledelse

1. udgave, 1. oplag

© 2014 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.  
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af  
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf  
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt  
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Omslag: Bo Helsted  
Tryk: Ecograf, Højbjerg

Printed in Denmark 2014  
ISBN 978-87-574-3145-2

Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
Gothersgade 137  
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00  
Telefax: 39 13 55 55  
e-mail: [forlag@djoef.dk](mailto:forlag@djoef.dk)  
[www.djoef-forlag.dk](http://www.djoef-forlag.dk)

# Indhold

<b>Forord</b> .....	7
<b>Indledning</b> .....	9
<i>Af Programledelsen for SLIP</i>	
<b>Kapitel 1. Ledelse efter struktur- og kvalitetsreformen</b> .....	35
<i>Af Mogens Hegnsvad</i>	
<b>Kapitel 2. Når statens styringsrationaler møder professionernes behov for faglig autonomi. Alternative strategier for mobilisering og udvikling af nye mulighedsrum i spændingsfeltet mellem statens forvaltning og professionernes behov for kreativ udfoldelse</b> .....	63
<i>Af Preben Melander</i>	
<b>Kapitel 3. Ledelsediskursens flerstemmighed og paradoks siden 2000</b> .....	95
<i>Af Poula Helth</i>	
<b>Kapitel 4. Forvaltning er forvaltning - og forvaltningsforskning er forskning – and never the twain shall meet!</b> .....	119
<i>Af Christian S. Nissen</i>	
<b>Kapitel 5. Polyfont lederskab – fra monofoniens kontrol til polyfoniens coping</b> .....	145
<i>Af Betina Wolfgang Rennison</i>	
<b>Kapitel 6. Organisationsdesign. En praksisteoretisk reorientering</b> .....	171
<i>Af Leon Lerborg</i>	
<b>Kapitel 7. På vej mod et nyt sprog for offentlig værdiskabelse</b> .....	205
<i>Af Klaus Majgaard</i>	
<b>Kapitel 8. På vej fra reflektiv selvledelse til responsiv medledelse?</b> .....	227
<i>Af Eva Pallesen</i>	

<b>Kapitel 9. Der er da ingen, der implementerer strategier. Om oversættelsen af strategier</b> .....	243
<i>Af Søren Obed Madsen</i>	
<b>Kapitel 10. Motivation, præstationsbelønning og kontrolsystemer: Et spørgsmål om ledelse?</b> .....	259
<i>Af Lotte Bøgh Andersen &amp; Christian Bøtcher Jacobsen</i>	
<b>Kapitel 11. Børnehavedledelsens brudte broer. Dilemmaer og muligheder i den offentlige styringsdialog fra et anerkendelsesteoretisk standpunkt</b> .....	281
<i>Af Simon Laumann Jørgensen</i>	
<b>Kapitel 12. Brugerinddragelse i Styringsinnovation: Om Styringslaboratorier og Udfordringsretten</b> .....	307
<i>Af Rasmus Koss Hartmann</i>	
<b>Kapitel 13. Hverdagens innovationer: Den praksisnære ledelse og velfærdsinnovation</b> .....	327
<i>Af Henrik W. Bendix</i>	
<b>Kapitel 14. (Styrings-)laboratorier</b> .....	349
<i>Af Peter Wiborg Astrup &amp; Henrik W. Bendix</i>	
<b>Kapitel 15. Striden om problemet i innovation</b> .....	377
<i>Af Karen Ingerslev</i>	
<b>Kapitel 16. En emergerende lederuddannelse: Eksperimenter med det mikroskopiske og det vage og en serie af selv-genererende og formskiftende begivenheder</b> .....	401
<i>Af Christa Breum Amhøj</i>	
<b>Kapitel 17. Lederskabelse og praksisnær kompetenceudvikling</b> .....	431
<i>Af Poula Helth</i>	
<b>Kapitel 18. Eksperimentarier og laboratorier som åbne, grænseoverskridende og refleksive rum til lederskabelse</b> .....	455
<i>Af Preben Melander</i>	
<b>Om forfatterne</b> .....	479

# Forord

Den foreliggende antologi er skrevet af praktikere og forskere, som alle har spillet en rolle i det forskningsprogram om fremtidens offentlige styring og ledelse, som fik navnet SLIP (*Strategic Leadership Research in the Public Sector*). Programmet blev sat i gang i 2010 og blev forankret på Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på CBS. Formålet var at forsøge at tegne udviklingsveje for offentlig styring og ledelse i forlængelse af struktur- og kvalitetsreformen og under påvirkning af finanskrisen.

**SLIP-  
programmet**

Programmet har involveret en række forskningsmiljøer, ministerier, regioner, kommuner, uddannelsesinstitutioner og interesseorganisationen. Forfatterne bag denne antologi har alle løst forskellige opgaver i tilknytning til programmet – nogle har gennemført selve forskningsprojekterne, andre har været kritiske venner, andre har bidraget til organisering og ledelse – og nogle har pendlet mellem flere af rollerne. Det er med stor taknemmelighed, at vi her kan præsentere en stærkt flerstemmig beskrivelse af de udviklingsveje, der tegner sig.

Det er ikke et entydigt billede, læseren vil møde. Og det er måske netop pointen. Vil du orientere dig i det styringsmæssige landskab, vil du skulle finde passager mellem stram økonomisk styring og innovative eksperimenter, mellem kontrol og tillid, mellem hierarkier og netværk samt mellem store og små fællesskaber. Standser du op og insisterer på entydighed og helt klare meldinger, kan du kun være sikker på én ting: Du er kørt fast. At orientere sig er at kunne bevæge sig i et landskab fyldt med modsigelser og dynamik. At være leder er ikke blot selv at kunne bevæge sig, men at hjælpe andre med at bevæge sig. Med denne bog vil vi gerne fremme og kultivere denne bevægelseskompetence.

**Mangfoldigt  
landskab af  
strategier**

Det interessante er ikke blot mangfoldigheden og bevægeligheden. Det er også, at mangfoldighed og bevægelighed i stigende

**Reflekteret  
mangfoldighed**



grad er blevet et erkendt præmis i de forskellige udviklingsstrategier for styring og ledelse. Offentlige organisationer forsøger mere og mere at forholde sig til, at de må arbejde med forskellige typer af tilgange og strukturer – nogle hierarkiske, andre netværksbaserede, nogle stramme, andre frisættende etc. Det kan være i et forsøg på at tilpasse sig og afspejle komplekse omverdensvilkår. Men det kan også være en strategi, der aktivt øger kompleksiteten i omverdensrelationerne og dermed også de strategiske handlemuligheder. Det at udvikle strategier for fremtidens styring og ledelse bliver altså i høj grad at foretage situationsbestemte vurderinger af, hvordan forskellige tilgange og deres logikker kan kobles, og hvordan dette former organisationens strategiske handlerum.

I kapitlerne i denne antologi vil man kunne finde bud på, hvordan vi forstår og begriber kompleksiteten i styringsbetingelserne, og hvordan vi opøver en evne til lede i denne kontekst. Forhåbentlig vil læseren finde nyttige pejlemærker og diskussioner, som er værd at tage op og føre videre. Vi skal endnu engang udtrykke taknemmelighed til kredsen af bidragyderne og ønske læseren en god brug af bogen.

Læs mere om SLIP-programmet her: <http://slip.cbs.dk/foi>

*Klaus Majgaard*

*September 2014*

# Indledning

## Af Programledelsen for SLIP\*

SLIP-programmet blev sat i gang i 2010 som et forsøg på at tage pejling midt i et styringsmæssigt opbrud. Strukturreformen havde omdannet det offentlige institutionelle landskab med et ideal om at skabe mere bæredygtige enheder i varetagelsen af de lokale velfærdsopgaver. Kvalitetsreformen havde sat fornyet fokus på kerneydelser, kvalitet og frontmedarbejdere. Treparts-aftalen havde udløst kolossale midler til efteruddannelse, ikke mindst af ledere. Gennem disse initiativer skulle vejen banes for et mere fokuseret styringsmæssigt samspil. Et sæt nye principper for decentral styring lagde vægt på at skabe tydelige lokale råderum med et stærkt ansvar for effektmål. I den spæde begyndelse var debatten ofte søgende og med plads til famlende eksperimenter. Men med finanskrisen blev der sat en række nye og meget nøgterne præmisser for, hvordan debatten kunne videreføres. Bevidstheden om knaphed og kravet om fokus satte sig igennem. Og den mere mangfoldige forvaltningspolitiske dagsorden mundede ud i budgetlov og effektiviseringsinitiativer.

Det er midt i dette opbrud, at SLIP-programmet kommer til verden. Det udtrykker et ønske om at forstå og finde veje for udviklingen af offentlig styring i en kontekst, der på mange måder er modsætningsfuld og dynamisk. Historien om programmet kunne fortælles på flere måder:

En måde at fortælle den er at tegne billedet af en offentlig styring, der udvikler sig i et dialektisk vekselspil mellem frihedsambitioner og kontrol. Oprindeligt var moderniseringsprogrammet fra 1983 lanceret som et forsøg på at rulle et hierarkisk planlægningsregime tilbage. Ved at styre gennem mål og incitamenter skulle der skabes et spillerum for selvregulering: Institutioner skulle agere som virksomheder inden for en koncern og et mar-

**Frihed og kontrol**

ked (ægte eller pseudo). Ved at aflæse incitamentstrukturerne skulle de gennem deres egne rationelle valg vejledes til at handle i overensstemmelse med det fælles tarv. Denne frihedsambition førte dog til en voksende udvikling af målstyringsredskaber, dokumentationsformater og feedback-mekanismer op igennem 1990'erne. Ved indgangen til 2000'erne problematiseres denne udvikling. New Public Management havde overskredet sine bredder, dokumentationsregimerne var svulmet op. Netop kvalitetsreformen gav stemme for denne kritik. Der skulle fokuseres på kerneydelsen, og frontmedarbejderne skulle frisættes til at skabe kvalitet. Dikotomien om varme og kolde hænder blev etableret, og »djøf'isering« blev et skældsord. Men én ting var denne retoriske mobilisering af frihedsideal. Noget andet var den tekniske implementering. Skulle der fokus på kerneydelserne, måtte man kunne dokumentere kvaliteten. Nye batterier af målstyringsværktøjer og dokumentationsformater blev sat i værk. Denne dobbelte bevægelse af frisættelse og kontrol har fået mange navne, bl.a. »reguleret selvstyring« og »desperate governance« (Pedersen 2008). SLIP kan her ses som et forsøg på at finde vej i de dilemmaer, der affødes af denne dobbelte bevægelse.

## **Hierarki og netværk**

En lidt anderledes historie er at fokusere det offentliges nye relationer til omverdenens aktører i civilsamfundet og erhvervslivet. I opbygningen af 1970'erne velfærdsreform og kommune-styre blev vægten lagt på den offentlige myndighed som den, der responderede på borgerens behov og iværksatte den rette vifte af indsatser. Da selvregulering bliver det forvaltningspolitiske ideal, bliver det nærliggende at indtænke både borgeren, civilsamfundet og markedets virksomheder som medskabende aktører i velfærdspolitikken. Der tegnes trekanter, hvor stat, marked og civilsamfund udgjorde hjørnerne i nye velfærdsmiks (Pestoff 1992). Der etableres adskillelse mellem bestillere (myndigheder) og udførere (leverandører). Og der føres en aktiv statslig politik for at fremme fremvæksten af både private og frivillige leverandører. Efterhånden bliver kompleksiteten i de gensidige samspil i stigende grad erkendt som en præmis for styring og ledelse. Der er ikke kun tale om, at det offentlige skal afgive bestillinger og følge op på leverancer. Den lokale værdiskabelse, der ønskes, kan ikke blot frembringes gennem hierarkisk og markedsbaseret signalgivning. Der skal dannes partnerskaber og samskabende processer, der udvikler

også nye og innovative løsninger på velfærdssamfundets problemer. Samproduktion bliver betegnelsen for en ny relation til borgeren, ligesom samskabelse, co-governance (Pestoff & Brandsen 2008) og netværksstyring (Sørensen & Torfing 2005) bliver betegnelser for ny måder at styre på. Det er netop denne flerhed i måden at styre på, som Osborne (2010) søger at indfange med begrebet New Public Governance. Vælger vi denne optik, kan vi forstå SLIP som et forsøg på at begribe, hvad det vil sige at styre og lede gennem samskabende processer. Hvordan kan man på afstand styre det, der netop pr. definition kun kan opstå i gensidige relationer og lokale samspil? Hvad sker der, når styringens hierarkiske sprog skal udtrykke komplekse og gensidige relationer? Hvordan leder man liv?

Et tredje bud på en fortælling kan vi få, hvis vi zoomer ud og anskuer de nævnte processer som udtryk for en statsform, der er under forvandling i et globaliseret samfund. Et af de mest gennemførte bud er analysen af konkurrencestatens tilblivelse (Pedersen 2011). Ifølge denne analyse havde efterkrigtidens velfærdssamfund fokus på at beskytte den nationale økonomi, opbygge medborgerskab og kompensere for social ulighed. Fra 1980'erne bliver den danske statsdannelse gradvist forvandlet. Sigtet i den overordnede politik bliver nu i stigende grad at mobilisere befolkningen til at kunne deltage i den globale konkurrence, ikke mindst ved at opbygge en kapital af færdigheder samt et institutionelt konkurrencedygtigt uddannelsessystem. Også synet på den offentlige sektors styring ændrer sig. I velfærdssamfundet blev der opbygget et lag- og sektoropdelt forvaltningssystem, som reguleredes via planer og aftaler. I konkurrencestaten udvikles der i stigende grad en forestilling om den offentlige sektor som en helhed med mange centre, hvor hver enkelt velfærdsinstitution og leder må afspejle og påtage sig ansvaret for at bidrage til sektorens opgaveløsning og effektivitet (den omringede institution). Komplexiteten af krav internaliseres i idealet om den strategiske offentlige leder. Set i dette perspektiv kunne vi se SLIP som et forsøg på at udvikle veje for styring og ledelse, der afspejler og tager højde for konkurrencestatens kompleksitet og krav om strategisk orienteringsevne.

## **Mikro- og makroniveau**

## Afstand som problem

### Tre fortællinger om afstand

Uanset hvilken af de tre fortællinger (eller kombination af fortællinger) vi vælger, så rejser de en central problemstilling, nemlig afstanden mellem den styrende og de styrede. Den første fortælling viser, hvordan udlægningen af kompetence og ansvar til de decentrale led ledsages af et krav om større transparens og opfølgning. Den anden fortælling sætter fokus på, hvordan erkendelsen af, at velfærd skabes i lokale samspil, anfægter ideen om en entydig, hierarkisk styringskæde og erstatter den med forestillinger om netværk, samskabelse, partnerskaber og om, at velfærdsledelse handler om at skabe 'mere liv'. Endelig er historien om konkurrencestaten et vidnesbyrd om, hvordan den globale konkurrence om færdigheder og institutionelle systemer danner den indre præmis for velfærdsinstitutionernes og ledernes arbejde inden for en ny statsform.

Lag på lag indebærer denne udvikling en re-strukturering af institutionelle afstande, hvad enten vi forstår dem i lyset af dikotomierne frihed versus kontrol (desperate governance), hierarki versus netværk (New Public Governance eller bio-politik) eller mikro- versus makroniveau (konkurrencestat). Tilsammen former dette lederens rum for at handle – skabe forandringer og gøre en forskel, og det skaber nye former og sprog for den værdiskabelse, der finder sted.

I udviklingen af strategier for offentlig styring og ledelse mødes denne udvikling på forskellig vis. Overordnet kunne to grupper af strategier identificeres:

### Revitalisering af styring som rationelt projekt

- En gruppe af bud søger at revitalisere offentlig ledelse og styring som et rationelt projekt – ved at tage højde for dele af kritikken af New Public Management og ved at inddrage nye tankesæt og teknologier. Herunder hører især lanceringen af resultatbaseret styring med dens stærke fokus på effektmål, forandringsteorier og resultatindikatorer (Ejler m.fl. 2008). Herunder hører også evidensbevægelsen med dens skærpede fokus på vidensgrundlag og begrundelser for professionelle praksisser på alle niveauer (Hansen & Rieper 2010). Og endelig kan vi medregne en række digitaliseringsinitiativer,

som bruger nye medier til at strømline og effektivisere offentlige leveranceprocesser (Dunleavy m.fl. 2005).

- Heroverfor ser vi en mangfoldig fremvækst af tilgange, som hævder, at der er noget mere radikalt på spil, som udfordrer selve tænkningen om rationalitet, organisering og ledelse. Til denne gruppe hører bl.a. netværksstyringen med dens forestilling om, at der er mange logikker og rationalitetsformer, som mødes, støder sammen og skaber ny værdi i netværk (Sørensen & Torfing 2005). Hertil kommer en voksende opmærksomhed på de forskellige værdier og motivationsstrukturer, som præger forskellige professionskulturer (Andersen og Pedersen 2014). Ledelse bliver altså i høj grad en bestræbelse på at bygge bro mellem forskellige rationalitetsformer og motivationsstrukturer, som kan være grundlag for anerkendelse og tillid. Videre endnu går de, der taler om transformativ styring og ledelse. Her handler det ikke blot om at balancere og knytte sammenhænge mellem eksisterende logikker og motiver, men om at skabe betingelser for, at helt nye livgivende og affektive forbindelseslinjer kan realiseres (se f.eks. bidragene i denne antologi fra Helth, Amhøj og Melander).

## **Transformation af rationalitetsforståelsen**

Det er ikke svært at se begge tendenser brydes i den aktuelle udvikling af styringen inden for flere større velfærdsområder. Tendensen til gen-rationalisering kan aktuelt ses i opstillingen af effektmål inden for f.eks. beskæftigelsesområdet, skoleområdet og socialområdet (socialpolitiske 2020-mål). Kommunerne kobler deres egne mål og styringssystemer op mod de nationale effektmål, og der skabes en ny form for integration mellem statslig og kommunal målstyring. Denne tendens afspejles også i Produktivitetskommissionens anbefaling af at neddrøse brugen af resultatkontrakter og i stedet styre efter få overordnede effektmål og understøttet af evidensbaseret praksis. Tendensen til at udfordre og forny rationalitetsforståelsen ses i flere forsøg på at udbrede radikale innovationsformer og eksperimentelle arbejdsformer, skabe netværksbaserede udviklingsinitiativer etc.

## **Transformation af rationalitetsforståelsen**

Det er særligt interessant, at den aktuelle lancering af den såkaldte tillidsdagsorden integrerer begge tendenser. Læser man de syv principper fra mini-trepartsaftalen (juni 2013) kan man finde det hele: effektfokus, evidenskrav, netværk og tillid. Der

## **Tillidsdagsordenen som hybrid**

er ikke en nødvendig modsigelse i dette. Det er blot temmelig komplekst og fyldt med spændinger. I Undervisningsministeriets regi lanceres tillidsbaseret ledelse sammen med netværksinitiativer som Ny Nordisk Skole side om side med en stringent resultatbaseret styring og centrale indgreb i overenskomstprocessen. Der er mange forskellige rationaler på spil i sådanne styringsprocesser.

SLIP-programmet omfatter en udforskning af de mulige veje for at udøve styring og ledelse som aktør midt i denne institutionelle ombrydning.

## Antologiens sigte

Resultaterne af programmets forskningsprojekter er afrapporteret andetsteds. Den foreliggende antologi samler bidrag fra både programmets forskere samt forskere og praktikere udefra til en diskussion af disse centrale temaer: Hvordan forstår vi brydningerne i den igangværende udvikling af offentlige styring og ledelse? Hvordan skabes og overvindes institutionelle afstande i forhold til at skabe mere værdi? Og hvilke strategier og teknologier kan være relevante at arbejde videre med? Fra disse bidrag kan udtrages en række væsentlige spørgsmål, som bør sendes videre til kommende forskning og praksisudvikling. Sidst i denne indledning vil vi forsøge at sammenfatte netop disse spørgsmål.

## Antologiens opbygning

### Fire temaer

Antologiens bidrag er ordnet under fire temaer:

- **Diagnoser:** En række bidrag, som beskriver og fortolker de aktuelle brydninger i udviklingen af offentlig styring og ledelse (kapitel 1-4).
- **Kategoriseringer:** En række bidrag, som giver bud på, hvordan forskellige aktuelle tilgange til styring og ledelse kan kategoriseres og sættes i forhold til hinanden (kapitel 5-8).
- **Sammenhænge i styringskæden:** Tre bidrag, som hver tilbyder en analyse af, hvordan sammenhængskraften i forholdet mellem styring og styrede kan forstås og kvalificeres (kapitel 9-11).

- **Eksperimentelle strategier:** En række bidrag, der anviser og undersøger forskellige strategier for, hvordan styring og ledelse af afstande og af alternative mulige veje kan udvikles eksperimentelt (kapitel 12-18).

I det følgende skal vi give en introduktion til hvert tema.

### **Tema 1: Diagnoser**

Afsættet i antologien er de idealer om decentralisering og fokus på kerneopgaverne, som fulgte med strukturreformen og kvalitetsreformen. Et ny retorik blev lanceret om »bæredygtige enheder«, »kerneopgaver«, »kvalitet og effekter«, »principper for decentral styring« etc. Styring og ledelse skulle gentænkes med afsæt i den værdiskabelse, der fandt sted i mødet mellem borgeren og frontmedarbejderen. Denne udvikling blev imidlertid ledsaget af en opstramning af den finansielle styring og lancering af nye styrings- og dokumentationsredskaber.

I *kapitel 1* giver Hegnsvad sin fortolkning af dette udviklingsforløb, sådan som han oplevede det som offentlig topchef. Undervejs stiller han spørgsmålet, om idealerne var »varm luft«, eller om de bare blev glemt. Strukturreformens etablering af bæredygtige enheder blev mødt med flere klare eksempler på øget centralisering, herunder en tættere sammenknytning af statslig og kommunal styring på en række velfærdsområder og ikke mindst oprettelse af fælles enheder, som f.eks. Udbetaling Danmark. Kvalitetsreformen var i perioder lovende med hensyn til dens formulering af nye idealer og iværksættelsen af nye former for dialog. Den endte dog i ret få konkrete tiltag, når man ser bort fra trepartsaftalen. Hertil kommer, at tiltagene var præget af en traditionel tankegang, som ikke indfrie de toner, der var blevet slået i processen. Resultatet har i høj grad været en øget standardisering af kommunernes måde at organisere sig på og en voksende og fornyet udvikling af bureaukratiseringen. Hegnsvad efterlyser rent ud sagt »mere bid« i de innovative tiltag – gerne med afsæt i en mere bevidst forvaltningspolitik. Han peger på behovet for at få etableret mere tillid til den ledelse og styring, der foregår tæt på. Der går i dag for mange ressourcer til spildevad, at meget central styring ikke funderes på viden om, hvad der faktisk foregår, og hvordan dagligdagen fungerer.

### **Idealer og »varm luft«**



## **Management versus Lederskabelse**

I *kapitel 2* peger Melander på, at de modsigelser, der opleves i styringen, beror på, at staten forsøger at møde et omfattende og komplekst opbrud i velfærdssamfundet med en logik, som er konventionel og hierarkisk, som bygger på en rationalitetsopfattelse, tiden er løbet fra. Et modstykke hertil er menneskers kreative fantasi og evne til at improvisere. »Managementuniverset« modstilles »Lederskabelsesuniverset«, og denne modstilling illustreres gennem tre casestudier: styringen af universiteterne, frikommuneforsøg samt udviklingen af styringen på det specialiserede socialområde. I hver case tegner sig brudflader mellem styringens logik og den faglige logik i de decentrale enheder, og i hver case betyder det, at innovative potentialer går til spille. Artiklen afviser grundlæggende, at velfærdssamfundets udfordringer kan løses gennem nye styringsdesign, men opfordrer i stedet til en mobilisering af eksperimenter drevet af lokale aktører og samskabende processer. Naturligvis kan der ikke ses bort fra styringssystemer og vilkår, men disse kan mødes på åbne og mere eksperimenterende måder. Dette vender Melander tilbage til i *kapitel 18*, der afslutter denne antologi.

## **Polyfoni – og kunsten at navigere i den**

Netop vilkårene for eksperimentel praksis danner afsæt for *kapitel 3*, hvor Helth sætter fokus på aktuelle paradokser, der opstår i som følge af på den ene side decentralisering og selvstændiggørelse af offentlige institutioner og på den anden side en tiltagende opfølgning og krav om transparens. Når vi oplever paradokser, skyldes det ifølge Helth et sammenstød mellem forskellige ledelsesteknologier, som bærer forskellige og ofte modsatrettede værdier og rationaler i sig. Helth skelner her mellem ydre styring og indre styring. I mødet mellem disse tilgange bliver institutionen flertydig og heterofon, og ledelse bliver til kunsten at navigere i denne flertydighed og flerstemmighed. Et svar kunne være at se de modsatrettede teknologier som modpoler, som vi i princippet skal vælge imellem. I stedet anviser Helth et behov for et lederskab, der kan bringe teknologierne i spil på en situationsbestemt måde. Måden dette gøres på, afhænger af den begivenhed, der skal ledes. Dermed sættes begivenheden i centrum som det skabende omdrejningspunkt for ledelse og danner grundlag for Helths begreb om fremtidens lederskab. Helth tager denne tråd op i *kapitel 17*.

I *kapitel 4* rejser Nissen spørgsmålet om, hvorfor den førte forvaltningspolitik i så begrænset omfang inspireres af forvaltningsforskningen. To aktuelle cases undersøges. Den ene er selve SLIP-programmet. Den anden er lanceringen af et debatoplæg om fremtidens forvaltningspolitik fra en kreds af forvaltningsforskere. Som baggrund opstiller Nissen en idealtypisk model for optimal vidensoverføring og sammenhæng mellem forskning og praksis, og dernæst udvikles en analyse af, hvordan det forvaltningspolitiske område afviger fra denne model. Idealmodellen forudsætter en forskningsproces, der kumulerende bidrager til opbygning af systematisk viden og gør dette gennem udforskende ekskursioner til praksis. Flere forhold afviger fra dette ideal: På forskningssiden kan der peges på fraværet af et samlende paradigme for god forskning og dermed også en mere problematisk udsagnskraft, når der skal gives anbefalinger. På forvaltningssiden kan peges på, at beslutningsprocesser ofte er nødt til at forgå på usikre grundlag, under tidspres og i en forhandling mellem meget forskelligartede hensyn og interesser. I de to undersøgte cases anlægger forskningen ofte et kritisk perspektiv på dominerende styringsparadigmer (især New Public Management), og det er sjældent, at de kritiske udsagn bakkes op af en tvingende evidens, navnlig fordi forskningen foretages ud fra forskellige opfattelser af, hvad en sådan evidens ville indebære. Derfor bliver forskningens bidrag let marginaliserede – eller i bedste fald brugt selektivt og pragmatisk, når de møder Slotholmens beslutningstagere. Nissen spørger til sidst, om der er mulighed for en mere systematisk udveksling mellem forskere og praktikere. Det sandsynlige perspektiv er hverken forening eller antagonisme, men en pragmatisk tilnærmelse fra begge parter.

Med de første fire indlæg i antologien tegnes et billede af en offentlig styring og ledelse, som er under opbrud. Forsøget på at forny den via struktur- og kvalitetsreformen er endt i et noget broget billede – præget af modsigelser mellem på den ene side ønsket om at frisætte institutioner til at varetage kerneopgaverne i nye bæredygtige enheder og på den anden side fornyet centralisering og lancering af styringskrav. På den ene side en anerkendelse af, at værdi og velfærd skabes i lokale og netværksbaserede samspil, på den anden et forsøg på at styre disse på afstand via målrationelle teknologier. Der er måske en udbredt enighed om

## **Umulig brobygning mellem forskning og praksis?**

en vis kritik af New Public Management, men der ikke sat et nyt paradigme, der kan samle udviklingsbestræbelserne. Og forskningen taler med mange stemmer. Melander og Helth peger først og fremmest på muligheden af at bringe kompleksiteten i spil i en altid lokal, konkret og eksperimenterende praksis.

## **Tema 2: Kategorier**

Den kompleksitet, som beskrives under forrige tema, mødes som nævnt af meget forskellige udviklingsstrategier for offentlig styring og ledelse. Nogle forsøger at revitalisere styring og ledelse som et rationelt projekt, der kan bindes sammen af fælles begreber og teknologier. Andre søger (som Melander og Helth ovenfor) en mere mangfoldig og åben udvikling, som i høj grad leder efter helt nye måder at være rationel. Men hvordan kan vi forstå og sætte disse forskellige i forhold til hinanden. Her giver antologien fire forskellige bud.

### **Strategier over for paradokser**

I *kapitel 5* tematiserer Rennison mangfoldigheden af styrings-tilgange og -rationaler som polyfoni. I styringen agerer vi i et krydsfelt af mange stemmer: bureaukратиets, magtens, pengenes, kroppens, intimitetens, planetens etc. Dette giver anledning til paradokser, hvor stemmerne på én og samme tid gør fordring på at definere dagsordenen – med modstridende krav og værdiskalaer, der ikke kan sættes på samme formel. Vi kan forsøge at bekæmpe forskelligheden, eller vi kan anerkende den som skabende præmis. Rennison beskriver to grupper af strategier. Den ene afparadokserer, det vil sige forsøger at rette paradokset ud. Det kan f.eks. ske ved at hævde, at der er én logik, der trumfer de andre (fundamentalisme), eller ved at hævde at kunne balancere de forskellige logikker (balance) eller henvise dem til hver sin kontekst (dekobling), spille med dem (spil) eller skille tale og handling ad (hykleri). Den anden gruppe af strategier gensætter og forsøger at mestre paradokserne som kreative præmisser. Det kan ske ved at indtræde i en metaposition, hvorfra vi kan sammenholde dem (refleksion), kaste os ud i at mestre dem i praksis (profleksion), fortælle historier, der transformerer dem (narration), eller møde dem affektivt og åbent i en umiddelbar skabende proces, hvor også vi selv bliver til (affektion). Rennison forsøger at guide os i at navigere mellem disse strategier. Og i den forstand har hendes bidrag meget til fælles med Helths ovennævnte kapitel.

Lerbog giver i *kapitel 6* et bud på både en kategorisering af tilgange og en indgang til at afveje og kombinere tilgange praktisk og situationsbestemt. Mangfoldigheden af styringstilgange består her af en række paradigmer, der har udviklet sig historisk som svar på hinandens blinde pletter: det bureaukratiske, det professionelle, NPM-, det humanistiske, det relationelle paradigme. Et centralt spørgsmål er imidlertid: Fra hvilken position kan man kombinere dem? Spørgsmålet er især relevant, hvis vi fastholder ambitionen om, at en sådan kombination ikke er vilkårlig, men kan være fornuftig og velbegrundet. Lerborgs bidrag udvikler her en tilgang med afsæt en forståelse af design som en skønsbetonet praksis. I den traditionelle opfattelse af situationsbestemt design (kontingensteori) ville man forsøge at definere en række situationsvariable, som kendetegner en institutions indre og ydre betingelser, og herudfra ville man finde matchende og overlevelsedygtige svar. Lerborg tror ikke, at vi kan definere sådanne sammenhænge. Med afsæt hos Aristoteles tegner han et billede af design som en praksis, der kun kan ledes af en dømmekraft (phronesis). Det gør ikke det designmæssige valg til en black box. Dømmekraftens arbejde kan beskrives og karakteriseres, men det ikke sættes på formel.

## **Dømmekraft over for styrings- paradigmer**

I *kapitel 7* analyserer Majgaard forskellige styringstilgange som udtryk for forskellige grammatikker. Med »grammatik« menes her et sæt spilleregler for, hvordan vi ytrer os om sammenhængen mellem det, vi gør, og den værdi, vi skaber (indsatser og effekter). Resultatbaseret styring betjener sig i dette perspektiv af en kausal grammatik, hvor det centrale er at opstille hypoteser om, hvad der er den virksomme mekanisme i offentlige indsatser, som bevirker, at de bidrager til opfyldelsen af effektmål. Sådanne kausale grammatikker mødes af emergens-orienterede grammatikker, hvor værdiskabelsen ses som mønstre, der opstår og kommer til syne i komplekse og gensidige samspil mellem lokale aktører. De forskellige grammatikker knyttes til forskellige måder at forstå og tilrettelægge værdiskabelsen i de offentlige aktiviteter. Der skelnes her mellem forskellige værdikonfigurationer, der har hver sin vejledende metafor: værdikæde, værdiværksted og værdinetværk. Forholdet mellem dem forstås som en økologi, hvor de indbyrdes kæmper om anerkendelse og legitimitet, og hvor bæredygtighed forstås som evnen til at spejle og tage højde for kompleksitet og sammenhæng.

## **En økologi af grammatikker**

## Lag på lag af logikker

I *kapitel 8* beskriver Pallesen, hvordan forskellig tilgang gør styrings- og ledelsesrelationen reflektiv. I 10-15 år har der været et stigende fokus på at styre gennem selvstyring og ledelse gennem selvledelse. I stedet for på afstand at instruere medarbejdere i, hvad der skal gøres og siges, så styres og ledes der ved at befordre og forme deres refleksivitet, det vil sige de processer, hvori de selv får arbejdet til at give mening, og hvori de selv tager ejerskab og står til ansvar over for andre. Denne refleksive vending har været afdækket og kritiseret som en særlig subtil magtform. Pallesen stiller imidlertid spørgsmålet, om dette fokus på selvets refleksivitet er ved at blive erstattet af et fokus på samskabende og kollaborative processer. Altså et fokus på medledelse snarere end selvledelse. Det ville indebære, at det er ikke selvet, men fællesskabet og deltagelsen i fællesskabet som er omdrejningspunkt for den refleksivitet, der gør sig gældende i styrings- og ledelsesprocesserne. Fra en ydre dirigerende styring udvikles en styring gennem selvrefleksion og endelig en styring gennem en reflektiv skabelse af deltagelsesmuligheder. Eller rettere: Pallesen lader faktisk ikke den ene erstatte den anden, men beskriver koblingerne mellem fremmedstyring, selvledelse og medledelse. Der er nærmere tale om lag, der er til stede på én og samme tid.

Med de nævnte fire bidrag får vi altså fire forskellige nøgler til at forstå samspillet mellem forskellige tilgange til styring og ledelse: Som polyfoni, der skaber paradokser, som afparadokseres og reparadokseres. Som paradigmer, der må håndteres situationsbestemt ud fra en praktisk fornuft (*phronesis*). Som grammatikker, der konkurrerer i en økologi. Eller som former for refleksivitet, der lægger sig oven på hinanden – lag på lag.

### Tema 3: Sammenhængskraft

Kritikken af New Public Management har ofte samlet sig omkring en bestemt metafor – nemlig forestillingen om en (for stor) *afstand* mellem de styrende og de styrede. Der er simpelt hen »for langt« fra dem, der udvikler og lancerer nye styringsteknologier, »ud til« dem, der producerer kerneydelserne i velfærdssamfundet. I hierarkiske termer er top og bund for adskilte.

Tilhører man den gren af styringsdebatten, som søger at revitalisere styring som et rationelt projekt, opfattes afstanden som et problem, der angår design og implementering. Der opstilles for mange mål og iværksættes for mange tiltag, der opfattes som uforstående, indgribende og kontrollerende af de styrede. Der er for lidt fokus på at få skabt »hul igennem« i implementeringen. Medicinen er, som allerede nævnt, at fokusere målene på mere relevante parametre og skabe bedre sammenhæng i styringskæden.

Søger man derimod det mere radikale opgør med vores ideer om styring, ledelse og rationalitet går projektet ud på at sprænge selve den hierarkiske og afstandsmarkerende metafor i luften. Vi taler ikke så meget om hierarkier, top og bund, men om netværk, samskabelse og emergens. Eller vi går endnu mere radikalt til værks: Vi opløser hele ideen om organisationen som en genstand eller system – og taler radikalt om organisationen som en tilbliven eller en skabende proces, der ikke har noget center, men foregår alle vegne. Pallesens bidrag til denne antologi tegner en meget præcis oversigt over dette landskab.

Når afstand gøres til det centrale problem, er det en umiddelbar følge at rejse spørgsmålet om sammenhængskraften. Hvordan forstår vi overhovedet sammenhænge mellem styringsniveauerne? Og hvad er det for kvaliteter ved disse sammenhænge, der får styring til at give mening og få gennemslag?

I *kapitel 9* udvikler Madsen en ny måde at forstå disse sammenhænge på – nemlig som oversættelser. Når en ny strategi lanceres, skal vi ikke antage, at aktørerne handler ud fra strategien. De handler ud fra en lokal oversættelse af strategien, som er dannet og får mening i den lokale kontekst. Dette sætter fokus på selve oversættelsen – og der udfoldes en vifte af perspektiver på forskellige modeller i oversættelse: sproglige, kulturelle, funktionelle og ideologiske. Både afstande og deres overvindelse får her fire dimensioner. Og strategisk ledelse kommer i høj grad til at handle om at udvikle betingelser for en høj kvalitet af oversættelser. Artiklen giver os en ganske ny tilgang til at forstå, hvordan styring realiseres. Når overordnede strategier ikke slår igennem, tales ofte om implementerings-svigt, modstand og huller i styringskæden. Svaret kan ofte være

## **Oversættelse af strategier**

et nyt og bedre design. Men Madsen leder vores blik i en anden retning: Hvordan faciliterer og kultiverer vi evnen til at skabe oversættelse af høj kvalitet?

### **Match med motivationsstruktur**

I *kapitel 10* retter Andersen og Jacobsen fokus på, hvorvidt styringen opleves som motiverende eller ikke. Nøglen til dette er at forstå forskelle i værdier og motivationsstruktur. I udgangspunktet kan vi skelne mellem forskellige former for motivation: Ydre motivation kan bestå i, at medarbejderen ønsker at opnå en belønning eller at undgå sanktioner. Vi forsøger her at tilpasse os for at maksimere de nettogevinster, der kan opnås fra omverdenen. Motivationen er egoistisk. Anderledes vil vi kunne være motiveret af, at vores arbejde tjener et fælles, socialt formål. Det kan gøre sig gældende, når professionelle arbejder til gavn for uddannelse, beskæftigelse og social tryghed, og kaldes i så fald for public service motivation. Endelig kan vi finde, at selve det at udføre opgaverne er tilfredsstillende. F.eks. kan pædagogen og læreren nyde det at indgå i et pædagogisk samspil med en børnegruppe. Dette kaldes indre opgavemotivation. Typisk er motivationen sammensat af flere forskellige elementer. Problemer kan opstå, hvis medarbejdere med høj service- og opgavemotivation mødes, som om de er mest motiveret af ydre straf og belønning. Det vil sige, hvis de mødes med styringstiltag, der benytter sig af ydre belønninger og sanktioner. I så fald sender styringen »ikke på samme kanal« som medarbejdernes motivation. Og i disse tilfælde vil styringen opleves som udvendig og kontrollerende. Hvis styringen derimod udlægges som understøttende, kan det forstærke virkningen af styringsmidlerne. Pointen hos Andersen og Jakobsen er, at styringstiltags effekter er betinget af, om styringen opleves som kontrollerende eller understøttende, og dette betinges i høj grad af, om den er kompatibel med motivationen.

### **Anerkendelse af kompleksiteten i det faglige arbejde**

Et andet udtryk for dette beskrives i *kapitel 11* af Jørgensen i hans behandling af anerkendelsesforholdet. Afsættet er, at mennesker bliver i stand til at tænke, ytre sig og handle, når de indgår i gensidige relationer, der er præget af anerkendelse af hinanden som behovsvæsener, bærere af rettigheder og udøvere af særlige kompetencer. Det spiller ind både på forholdet mellem leder og personale og på forholdet mellem frontlinjepersonale og borger. I denne sammenhæng er det udslagsgivende, hvor

vidt styring og ledelse tager de fagprofessionelle alvorligt og anerkender kompleksiteten i de beslutninger, som de må tage som en del af deres praksis. Frontlinjepersonalet er forvaltere af komplekse anerkendelsesrelationer. Hvis der f.eks. ikke i styringen tages højde for, at medarbejderne kan opleve krydspres, og at de skal udøve dømmekraft under vanskelige vilkår, så undergraves mulighederne for kommunikation og dermed også for skabelse af mening. Styringens sprog med fokus på budgetregulering og målbare resultater synes desværre ofte for fattigt til at kunne rumme kompleksiteten i det fagprofessionelle anerkendelsesarbejde. En væsentlig del af frontlinjepersonalets arbejde i velfærdsstaten er relationelt og handlende snarere end producerende. Når dette ikke anerkendes, kan styringens rationaler af og til være med til at begrunde indgreb, der kan opleves som uforstående, krænkende og brutale. Artiklen peger med børnehavededelse som illustration på behovet for en fagligt anerkendende ledelse, der netop tør understøtte den faglige kommunikation om kompleksiteten og dømmekraften, der kendetegner den professionelle relation til borgerne.

De tre indlæg, der her er nævnt, bruger meget forskellige sprog og metodiske tilgange. Fælles for dem er, at de udfordrer den til tider forekommende opfattelse af, at styringstiltag tænkes og designes et sted, hvorefter de mere eller mindre uproblematisk rulles ud og implementeres. De tre indlæg fortæller os, at sammenhæng ikke bare er noget, der findes, men at sammenhæng skabes gennem et mylder af konkrete interaktioner – når strategien oversættes lokalt, når styringens incitament møder professionelle værdier, eller når der rejses en fordring om anerkendelse. Det praktiske budskab må være, at vi skal være opmærksomme, konkrete og lydhøre, når vi bedriver styring og ledelse. Vi kan aldrig tage for givet, hvordan budskaberne forstås og får konsekvenser, og vi kan ikke lancere teknologier med universelle antagelse om incitament og handlingssammenhænge. Derimod må vi engagere os i en konkret dialog og herigennem søge at opbygge betingelserne for oversættelser, motivation og anerkendelse.

#### **Tema 4: Eksperimentelle strategier**

To pointer synes at gå igen. Den ene er, at der ikke kan siges at være ét dominerende paradigme for styring og ledelse, og at vi



## **Styringsinnovation i stor skala**

er nødt til at forholde os til at en mangfoldighed af alternative tilgange. Den anden er, at forsøget på at navigere mellem disse tilgange er en eksperimentel og pragmatisk proces. At optegne strategier for fremtidens offentlige styring og ledelse er at udstikke principper og anvise arbejdsformer for en eksperimentel praksis. I alt syv indlæg i antologien omhandler dette.

I *kapitel 12* beskriver og sammenligner Hartmann forskellige eksperimentelle tilgange til styringsinnovation. Artiklen omhandler styringsinnovation, der foretages i større skala og distribueret mellem mange steder og aktører. Mere konkret fokuseres på to metoder: Udfordringsretten og styringslaboratorier, som begge indgår i regeringens aktuelle moderniseringsbestræbelser. Hovedpointen er at vise, hvordan inddragelse af styringens brugere kan være med til at kvalificere udviklingen af styringens rammer og redskaber. Til det formål udvikler artiklen et blik for effekterne af den inddragende innovative praksis – og dermed for styringsinnovationens effektivitet. Hartmanns bidrag er altså i høj grad at muliggøre et teoretisk perspektiv, hvorunder vi kan sammenligne metoder til styringsinnovation med henblik på deres effektivitet. En almindelig tendens har været, at styringens brugere har været inddraget, efter at styringsværktøjet er blevet udviklet, og det kan være med til at forklare problemerne i redskabernes anvendelse. I stedet undersøges arbejdsformer, hvor brugerne inddrages i selve udviklingen af styringsredskaber. I udfordringsretten indhentes brugernes ideer til, hvilke regler der kan ophæves eller ændres. I laboratorier samarbejdes der om at udvikle nye former for styring. Selv om disse metoder beskrives som lovende, peger Hartmann dog på, at de i væsentligt omfang kan forbedres ved at inddrage kendt viden inden for brugerdreven innovation.

## **Innovation i hverdagen**

Hvor *kapitel 12* omhandler innovation i større skala, så sætter Bendix i *kapitel 13* fokus på innovation som en hverdagsagtig praksis. Artiklen tager os til velfærdssamfundets frontlinje og udpeger denne som stedet, hvor innovationen af ydelser og arbejdsformer reelt finder sted. I dette lys beskrives forskellige lokale ledelsesstrategier – enten at tage afsæt i de administrative rammer (administrator) eller de faglige ambitioner (faglig navigatør) eller også pendle situationsbestemt mellem disse to poler (pragmatiker). Hver strategi har sine innovative potentialer og

begrænsninger. Med afsæt heri diskuteres forskellige kilder til strategisk innovation – udrulning af top-down-programmer, fremvækst af lokale strategier samt kludetæpper, der bliver til i mødet mellem flere tilgange. Til sidst diskuteres en række aktuelle tendenser, som kan være med til at skabe en befordrende kontekst for innovation. Samtidig med at artiklen tager afsæt i den lokale praksis, har den således også betydning for, hvordan vi forstår innovation i stor skala. Den henleder opmærksomheden på, at innovation i stor skala realiseres gennem mange lokale processer og gennem lokale leders valg af strategier og tilgange.

I *kapitel 14* udbygges den ovennævnte analyse, når Astrup og Bendix undersøger mere konkrete metoder til at skabe innovation. I mange sammenhænge har der været talt om og gjort forsøg med styringslaboratorier. Men metoderne er ikke blevet dokumenteret systematisk. Derfor præsenterer artiklen tre metoder, som forsøges beskrevet med en gennemgående systematik, der muliggør en mere nøje sammenligning og vurdering af deres anvendelighed. *Prøvehandlingen* er forsøg i lille skala, som hurtigt kan afprøve og kvalificere en ide – og dermed lægge op til mere udfoldede eksperimenter. *Campen* er intensive sessioner, hvor deltagerne presser på for at opnå et radikalt gennembrud i løsningen af et komplekst problem. *Selve laboratorier* er mere udstrakte og søgende forløb, hvor deltagerne forsøger at forstå et problem og kvalificere en løsning. Artiklen befordrer den igangværende debat om styringsinnovation ved at tilbyde os mere præcise og operationelle beskrivelser af, hvad forskellige metoder indebærer, og hvor grænserne for deres brugbarhed går. Styrken ligger i høj grad i, at forfatterne faktisk har arbejdet med disse metoder og kan give en virkelighedsnær rådgivning.

I *kapitel 15* rejser Ingerslev spørgsmålet om, hvor innovations problem kommer fra. I den ovennævnte diskussion af metoder antages det, at der er problemer, som forsøges forstået og håndteret ved hjælp af de pågældende metoder. I denne artikel rettes blikket mod den måde, hvorpå forskellige versioner af problemformuleringer forhandles. Problemer er ofte forheksede (wicked), det vil sige: vage, forvirrende og modsætningsfulde. Og enhver tilgang til disse problemer vil indebære en kontinu-

## **Laboratorier – metoder og systematik**

## **Kampen om problemet**

erlig rammesætning (framing) og omfortolkning (reframing) af problemerne. Dette illustreres gennem et case-studie på et hospital, hvor forskellige afdelinger skal flyttes til en mindre bygningsmasse. Forskellige rammesætninger af problemet og processen konkurrerer: Er det en besparelse eller en kreativ anledning? Handler innovation om at få vilde ideer, der lever op til en ydre forventning, eller består den i en endeløs associationskæde af ideer og lokal viden? På den måde ses innovationsprocessen ikke blot som løsning af et problem, men som en kontinuerlig og stridsfyldt rammesætning og omfortolkning af problemer og processer.

## Ledelse af liv

Med Ingerslevs artikel åbnes perspektivet for, at innovation ikke blot er løsning af givne problemer, men også en udforskning af de processer, hvori vores forestillinger om problemer, løsninger og deres sammenhæng bliver til. I *kapitel 16* behandler Amhøj tilblivelsen af nye miljøer for udvikling ledelse. I stedet for at tage afsæt i et problem, et behov eller en funktion, hvortil der skal udvikles en løsning, en ydelse eller et sæt kompetencer, ses udviklingsprocessen som en serie af begivenheder, der intensiverer og multiplicerer noget, som allerede er potentielt tilstede. Ligesom i kapitel 3 (hos Helth) er det selve begivenheden, der bliver det skabende omdrejningspunkt, hvorfra der kan dannes positioner for aktører, problemer, handlinger og løsninger. Ledelse bliver at være med til at forme den strøm af begivenheder, som man allerede er i. Og i stedet for at søge et curriculum af kompetencer så kultiveres en åbenhed og en række eksistentielle teknologier. At lede velfærd er at lede former for liv og fællesskab ved at øge potentialer, der allerede til stede, skabe nye forbindelse og lægge ny lag på aktiviteterne. At skabe rum for udvikling af ledelse er at iværksætte læringsaktioner, der konstant krydser eksisterende institutionelle og organisatoriske grænser – som bringer medarbejdere, brugere, lokalsamfund, kunstnere etc. sammen for at udforske potentialer og teknikker indefra. Artiklen munder ud i en række konkrete bud på, hvordan en sådan udvikling kan gribes an – herunder reformulering og åbning af problemstillinger, inddragelse af forskelligartede aktører, brug af et væld af teknikker etc.

Temaet videreføres i *kapitel 17*, hvor Helth opstiller pejlemærker for fremtidens lederuddannelser. Helth udfordrer grundlæggende ideen om at lære ledelse ved at »tage på kursus«. Ikke sådan at artiklen afviser institutionaliserede læringsmiljøer. Den ønsker blot at ændre den læringsforståelse, der kommer i spil i sådanne miljøer. Det kan synes modsætningsfuldt, at det er blevet så populært at »tage af sted på« på uddannelser, samtidig med, at undersøgelse viser, at danske ledere finder, at læring på arbejdspladsen er mest effektiv. For Helth handler det ikke om, at al læring skal foregå på arbejdspladsen, men om at skabe en bedre sammenhæng mellem læringen på arbejdspladsen og på uddannelsesstedet. Først diskuteres denne relation ud fra begrebet »transfer« (nær- og fjernttransfer) og sontringen mellem, om man lærer bedst i grupper end som individ. Helth forsøger imidlertid at overskride rammerne for denne diskussion ved at op-tegne et begreb om transformativ læring, som indeholder og bygger bro mellem de forskellige læringsarenaer. Transformativ læring sætter identiteter på spil både hos personen, organisationen og praksis. Den foregår via eksperimenter, som griber ind i egen praksis, og som er forankret i både kognitive og affektive processer. Der gives en række rettesnore for, hvordan vi kan skabe sammenhænge mellem uddannelse og praksis gennem transformativ læringsforløb.

## **Ledelsesudvikling som transformativ læring**

Dermed har antologiens behandling af dette tema bevæget sig fra en metodeorienteret diskussion af mere eller mindre fokuserede eksperimenter, over en dybere forståelse af problemers konstitution til en udforskning af tilblivelsesprocesser for organisation og ledelse.

Antologien afsluttes med *kapitel 18*, hvor Melander gør status over erfaringerne med eksperimentel udvikling af styring og ledelse. I en opsamling inddeler han eksperimenterne ud fra to sontringer: Dels om de er iværksat fra centralt hold, eller om de er vokset frem lokalt. Dels om de er målrettede og afgrænset i tid, eller om de alternativt er kontinuerlige og tværgående. En række af de ovenfor nævnte metoder har netop karakter af tidsafgrænsede forløb, der enten er iværksat centralt (udfordringsret og statslige styringslaboratorier) eller lokalt (lokale prøvehandlinger etc.). I de senest nævnte bidrag skitseres imidlertid mere kontinuerlige, åbne og transformativ processer. Disse

## **En pluralistisk vision**

sondringer kan give anledning til forskellige perspektiver på samspillet i et laboratorium: Det kan forstås rationelt som en problemløsning. Det kan forstås relationelt som skabelse af dialog, relationer og fællesskaber. Og det kan forstås i et emergerende procesperspektiv som frisættelse af identiteter og intense tilblivelsesprocesser. Melanders artikler giver os ikke blot et sæt begreber, hvormed vi kan beskrive eksisterende tilgange. Han opstiller også en vision for fremtidigt transformativt forsøgsarbejde, hvor mangfoldige aktører i lokale samspil skaber f.eks. sprog, entusiasme, tillid, kultur og ændrede magtfordelinger ved bringe velfærdssamfundets oplevede dilemmaer i spil i laboratorier og ved at turde lege med disse med brug af andre medier og udtryksformer. Ikke mindst kunsten tillægges stor betydning som en måde at bearbejde og udtrykke eksistentielle vilkår og paradokser på. Følger vi Melanders pejlemærker, bliver udviklingen af fremtidens offentlige styring og ledelse en pluralistisk og æstetisk legende proces.

## Hvilke spørgsmål sendes videre?

Efter denne gennemgang af antologiens bidrag kan vi gøre status: Hvad er det for hovedpointer, der træder frem? Og hvilke spørgsmål sender de videre til kommende forskning og praksisudvikling?

Et gennemgående tema er mangfoldigheden af tilgange til styring og ledelse. Som nævnt synes det at samle sig om to overordnede bestræbelser: Den ene er at revitalisere styringen som rationelt projekt – med baggrund i kritikken af New Public Management. Det sker gennem opbygningen af en mere fokuseret og sammenhængende målstyring, der f.eks. på skole-, social- og beskæftigelsesområdet sammenbinder den statslige og kommunale styring (med baggrund i bl.a. Produktivitetskommissionens anbefaling af få og effektorientede mål). Det sker gennem formidlingen af evidensbaserede programmer. Og det sker gennem stringent opfølgings- og evalueringsmekanismer. Den anden bestræbelse forsøger at drage mere radikale konsekvenser af styringskritikken. Styring og ledelse bliver her i højere grad at facilitere og understøtte lokale processer og begivenheder. Konkret ser vi disse tendenser i forsøg på at skabe forandringer

**Koblingen mellem stram styring og innovation**

via netværk, læringsaktioner og mere åbne eksperimenter. På flere velfærdsområder kan vi i dag se, at der arbejdes systematisk med både en resultatbaseret og et netværksorienteret strategi. Som det nævnes i flere indlæg, giver disse parallelle bestræbelser anledninger til modsigelser – mellem f.eks. kontrol og frihed, hierarki og netværk, styring af præstationer og ledelse af liv.

Der kan peges på mange forsøg på at beskrive disse dobbeltheder. Imidlertid forestår der stadig en opgave i mere præcist at undersøge samspillet mellem de forskellige strategier – og ikke mindst at kunne formulere og afprøve bud på overordnede strategier for disse samspil. Dette fører til det forbundne spørgsmål om, hvordan vi skaber nye sammenhænge mellem forskning og praksisudvikling, der kan overvinde nogle af de barrierer, som er identificeret i denne antologi. Følgende spørgsmål har vi taget hul og kan samtidig sendes videre til diskussion:

**Spørgsmål, der sendes videre**

- Hvordan kan vi mere systematisk forstå og udvikle samspillet mellem resultatbaseret og netværksorienteret styring?
- Hvordan understøttes resultatbaseret styring med processer, som befordrer, at målene bliver meningsfulde og får ejerskab?
- Hvordan bliver de modsigelser, som opstår i mødet mellem styringsstrategierne produktive til betingelser for ledelsesprocesser?
- Hvad er fordele og ulemper ved forskellige lokale ledelsesstrategier, som forsøger at navigere i styringens spændingsfelter?
- Hvordan er forskellige faglige produktionsvilkår og professionskulturer med til at forme den måde, styringsstrategierne kan udvikle sig og kombineres?
- Hvordan kan vi i en stram og fokuseret styring opfange de opbrud, der er i hele måden, vi tænker velfærd og værdiskabelse?
- Hvordan skaber vi nye samspilsformer mellem forskning og forvaltningspraksis?

Antologien præsenterer en række bud på, hvordan vi forstår den kompleksitet og modsætninger, der kendetegner landskabet af styringsstrategier. Vi kan arbejde med strategier for afparadoksering eller reparadoksering. Vi kan kombinere styringsparadigmer ud fra en praktisk fornuft. Vi kan skabe økologier af grammatikker og forfølge et ideal om bæredygtighed. Og vi anskuer de forskellige tilgange som lag i en samskabende (medledende) praksis. I alle tilfælde er vi ved at udvikle et sprog for

**Begreber for komplekse styringsstrategier**

de mangfoldigheder, som kendetegner tilgangene til styring og ledelse.

Én ting er at opstille disse forskellige måder at forstå kompleksiteten på. Noget andet er dog at udrede konsekvenserne af disse forståelsesmåder. En udestående opgave er i høj grad mere systematisk at sammenligne sådanne bud og deres praktiske konsekvenser.

**Spørgsmål, der sendes videre**

- Hvilke konsekvenser har de forskellige teoretiske forsøg på at forstå kompleksiteten og modsigelserne i mødet mellem forskellige styringsvilkår og -strategier?
- Hvad ville være et relevant grundlag for en sammenligning?
- Og hvilke praktiske muligheder frigøres der gennem disse perspektiver?

**Afstande og deres overvindelse**

Et gennemgående træk ved analyserne er, at de på forskellig vis udpeger afstand som problem – først og fremmest afstanden mellem styrende og styrede. Med antologiens bidrag tilbydes vi tre forskellige måder at begribe afstande og sammenhænge på. Vi kan betragte afstande som kæder af oversættelser, og dermed kan vi spørge til, hvad der konstituerer kvalitet i oversættelser. Vi kan se afstand som et manglende match mellem styringsmidler og medarbejdernes motivationsstruktur. Og de kan begribe afstanden som fravær af anerkendelse, der i sidste ende underminerer grundlaget for kommunikation og meningsfuld handling.

Næste skridt i denne diskussion kunne være at komme endnu tættere på, hvilke styringsmæssige og ledelsesmæssige praktikker der netop skaber og vedligeholder kvalitet i oversættelser, match med motivationsstruktur og anerkendende dialog. Og hvad mere er: hvordan evnen til at bygge sådanne broer institutionaliseres.

### Spørgsmål, der sendes videre

- Hvordan kan vi mere konkret arbejde med at befordre oversættelses-kvalitet? Hvilke kompetencer og strukturer er understøttende?
- Hvordan bruger vi den nye viden om offentlig servicemotivation, når nye styringstiltag tilrettelægges? Kan der designs i henhold til gene-relle sammenhænge? Og hvordan understøttes dette ledelses-mæssigt?
- Hvordan gør vi anerkendelse til et dynamisk og udfordrende forhold, der ikke blot handler om at »stryge folk med hårene«, men om seriøsi-tet i forståelse af konkrete arbejdsopgaver, deres kompleksitet og be-hov for at udøve dømmekraft og om at udvikle et fagligt lederskab, der kan bidrage til at håndtere disse udfordringer?

Antologiens bud på videre udvikling af styring og ledelse peger på en eksperimentel praksis og en praksisnær udvikling af le-delse og ledelseskompetencer. Antologien bidrager ved at op-tegne forskellige veje for en sådan eksperimentel praksis, og den frembyder endda et bud på, hvordan vi kan forstå effekter-ne og effektiviteten af forskellige former for praksis. Derudover peger bidragene på, at en eksperimentel praksis sjældent kan opfattes som blot fokuseret på givne problemer og målsætning-er. At være eksperimentel er at bringe problemformuleringer i spil. Et endnu mere radikalt blik viser, at også vi selv som aktø-rer og det, vi skaber, formes af eksperimenterne som begiven-heder. Hvis vi vil indstille os på dette, kræver det andre måder at udvikle lederskab, som i højere grad er en praksisnær og le-vet måde at lede begivenheder på.

At forme en strategi for en eksperimentel praksis i den offentli-ge sektor rejser mange spørgsmål. En pointe er, at eksperimen-ter er kontekstbundne og lokale, og dermed bliver vi nødt til at kunne beskrive, hvordan deres resultater kan formidles og ud-bredes. Herunder hører også behovet for at præcisere, hvad ef-fekter vil sige, og hvordan vi f.eks. kan forstå, at effekter er va-rige og har en generel værdi på tværs af lokale kontekster. Me-get tyder på, at vi langt fra er færdige med at forstå effekterne, udbredelse og varighed. Og fra de enkelte bidrag i antologien vil der kunne udledes forskellige anvisninger på, hvordan vi skal søge denne forståelse. Forstår vi f.eks. eksperimenterne målrationelt, kan vi se dem som en systematisk afprøvning af arbejdsmodeller, som kan gentages i forskellige kontekster og dermed underbygge en generel fordring på gyldighed. Forstår vi

### **Eksperimentel strategi for of- fentlig styring og ledelse**



eksperimenterne procesteoretisk, er der tale om unikke skabende begivenheder, og ideen om gentagelse bliver mindre relevante og erstattes af ideen om multiplicere begivenheden i nye rækker af begivenheder. Hver tilgang vil have sit bud på, hvad udbredelse og varighed af virkninger er.

### **Demokratisk deltagelse og legitimitet**

En eksperimentel strategi for udvikling af offentlig styring og ledelse indebærer også en udvikling af nye former for demokratisk deltagelse og legitimitet. Et spørgsmål er, hvordan en udvikling af nye løsninger og teknologier »fra neden« kan gå i spænd med et politisk ønske om at sætte kursen »fra oven«. Vejen frem kan være at forhandle arbejdsdeling og samspilsformer mellem de centrale og decentrale niveauer. Et mere vidtgående perspektiv er, at selve den eksperimentet bryder op i det institutionelle landskab og den hierarkiske ordening af »top« og »bund«. Hvis dette er tilfældet, melder spørgsmålet om, hvilke former for demokratisk legitimitet eksperimenterne kan gøre krav på, og fra hvilke kilder denne legitimitet hentes.

#### **Spørgsmål, der sendes videre**

- Hvordan kan resultater af lokale eksperimenter udbredes og gøres relevante på tværs af lokale kontekster?
- Hvad skal vi mere præcist forstå ved effekter, udbredelse og varighed?
- Hvordan skabes der sammenhæng mellem de lokale eksperimenter (»udvikling fra neden«) og de overordnede politikker, der besluttes i folketing, regionsråd og kommunalbestyrelser?
- Hvordan er eksperimenterne med til at skabe nye former for demokratisk deltagelse og legitimitet?
- Hvordan vil en strategi for en offentlig eksperimentel praksis være?

### **Eksperimenterne er i gang!**

Der mangler ikke anledninger til at arbejde videre med disse spørgsmål. På de fleste velfærdsområder er omfattende forandringsprocesser i gang, hvor staten, regioner, kommuner og professioner er i færd med at genopfinde kerneydelser og arbejdsformer. Som nævnt er det tydeligt, at de forskellige strategier, der tages under behandling i denne antologi, støder sammen og sammenkobles på måder, vi ikke har set før. Eksperimenterne sker allerede! Imidlertid er det nødvendigt at få skabt en mere samlet debat og refleksion over, hvad disse eksperimenter indebærer, og hvordan vi bliver bedre til at udnytte deres spændingsfelter som kreative ressourcer.

Med denne antologi håber vi – programledelsen for SLIP – at bidrage til at puste liv i netop denne debat.

## Noter

- \* Programledelsen består af Preben Melander, Christian Nissen, Claus Nielsen, Henrik Bendix, Henrik Hjortdal, Hanne Dorthe Sørensen og Klaus Majaard. Sidstnævnte har sammenfattet denne indledning på baggrund af gruppens bidrag.

## Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh & Pedersen, Lene Holm (2014): *Styring og motivation i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bennington, John & Moore, Mark H. (eds) (2011): *Public Value, Theory and Practice*, New York: Palgrave Macmillan.
- Dunleavy, Patrick & Magrets, Helen (2006): »New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Government«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 16, Issue 3, pp. 467-494.
- Osborne, Stephen (ed.) (2010): *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge 2010.
- Pedersen, Dorthe (2008): »Strukturreformens styringspolitik – en overskridende dynamik«, Pedersen, D., Greve, C. og Højlund, H. (red.): *Genopfindelsen af den offentlige sektor. Ledelsesudfordringer i reformernes tegn*, s. 23-50, København: Børsens Forlag.
- Pedersen, Ove Kaj (2011): *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Pestoff, Victor (1992): »Third Sector and Co-operative Services – An Alternative to Privatization«, *Journal of Consumer Policy* 15, pp. 21-45.
- Pestoff, Victor & Brandsen, Taco (2008): *Co-Production. The Third Sector and the Delivery of Public Services*, London: Routledge.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.