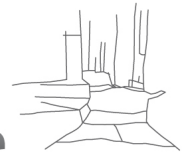


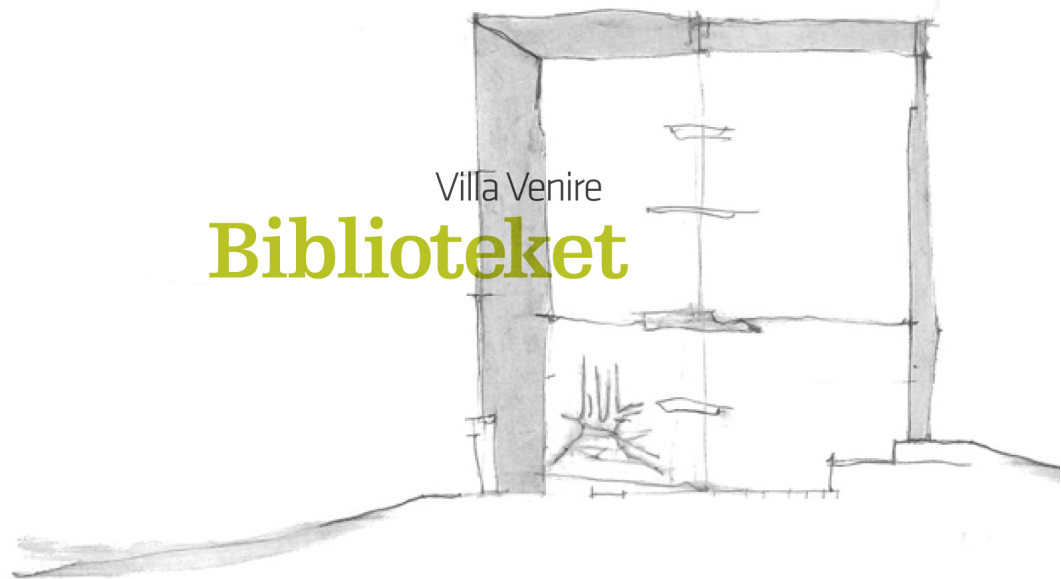
villa
Venire



Uden anerkendelse, ingen rationalitet

Af Klaus Majgaard, Direktør for Børn- og Ungeforvaltningen
i Odense kommune - oktober 2010

Villa Venire
Biblioteket



Når krisen kradser, kalder det på fokus og rationel styring. Men alt for ofte bliver styringen til genstand for magtspil, som forvandler rationaliteten til dens vrangbillede: spektakulære symbolhandlinger, som ganske vist signalerer handlekraft, men som reelt blot overlæsser kompleksitet og dilemmaer til næste led i styringskæden. Måske er det største potentiale for rationalisering, at vi lærer at tale sammen på en oprigtig og forpligtende måde. Rationel styring kan kun drives som en praksis, hvor vi kan udveksle argumenter, og hvor vi derfor nødvendigvis må anerkende hinanden og følge standarder for argumentation, som vi kan identificere os med.

Tre-dobbelt krydspres

I det offentlige er der pres på styringen. Det skyldes i høj grad tre udfordringer: Den offentlige sektoren er løbet ind i en ressourceknaphed, som står i grel kontrast til de forventninger, som stilles til dens velfærdsydelse. Lige nu gennemfører vi voldsomme besparelser i stort set alle landets kommuner. Der mangler penge. Men inden for få år vil vi møde en knaphed, som er langt alvorligere. Der vil ikke være arbejdskraft nok til at drive de tilbud og institutioner, vi kender i dag. Svaret på denne knaphed er, at det offentlige skal fokusere – fokusere på det væsentlige, på kerneydelserne og det borgernære.

Dette fører os imidlertid blot til den anden udfordring – for hvad er det væsentlige? Hvad er kernen i velfærdsydelse? Vores forestillinger om velfærd og det offentliges rolle er i rivende udvikling, og flere grundlæggende paradigmer strider mod hinanden: Er borgeren klient, bruger eller medborger? Hvad skal være omfattet af retsgarantier og ensartede standarder, hvad skal være afhængig af efterspørgsel og frie valg, og hvad skaber vi sammen i lokale netværk?

At det offentliges rolle er omdiskuteret, er i sig selv ikke nyt. Det er indbegrebet af demokrati. Skal vi i lyset af den nye knaphed fokusere på kerneydelserne, kræver det en debat, som løbende kan justere dette fokus på baggrund af rivaliserende synspunkter. Skal denne dialog lykkes, kræver det, at vi udvikler et sprog, hvor vi kan sætte ord og udtryk på, hvad der er væsentligt i velfærden, og at vi har fora, hvor vi kan føre samtaler om det. Problemet er, at styringen i det offentlige ikke danner en arena for denne type af samtaler. Når vi skal sætte udtryk på det vigtige i dagtilbud, folkeskolen og ældreplejen, bliver det let bureaukratiske klicheer, som hverken borgerne eller frontmedarbejderne kan genkende deres idealer og hverdagsoplevelser i. Frem for at diskutere det væsentlige i indhold og kvalitet, kommer vi til at diskutere det målelige – penge og formalia. Styringens sprog er forarmet.

Dilemma-spillet

Når styringens sprog er abstrakt og ensidigt, kan det meget vel skyldes, at det udfolder sig i en praksis, der er bundet til bestemte magtspil. Med inspiration fra Berne (1964) vil jeg især pege på dilemma-spillet. Spillet er relativt enkelt i sin opbygning: Hvid åbner ved at konstruere et styringsmæssigt dilemma. Dette består i flere modstridende krav – f.eks. hentet inde fra feltet af de ovennævnte krydspres. I oplægget behøver det langt fra at indgå som eksplicit præmis, at kravene er modstridende.

Næste trin er, at Hvid appellerer til Sort om at påtage sig løsningen af dilemmaet – og derved træde i karakter som ansvarlig og selvstyrende subjekt. Sort er nu nødt til påtage sig dilemmaet, da det ikke at være ansvarlig og selvstyrende vil diskvalificere Sort fra spillet.

Eneste mulighed er nu at sende dilemmaet videre til Grå – igen ledsaget med appeller om at være ansvarlig og selvstyrende. Og således vandrer dilemmaet fra spiller til spiller. Man har vundet, hvis man både kan være ansvarlig og selvstyrende og samtidig slippe for at skulle løse dilemmaet.

Spillet har blandt kunnet iagttages i forbindelse med de seneste økonomiforhandlinger mellem stat og kommuner:

- Finansministeren er Hvid og åbner med en række hårde anklager om, at kommunerne ikke har overholdt de aftalte udgiftsrammer. Hvis det kommunale selvstyre skal vise sin berettigelse, må kommunerne træde i karakter. Der fremlægges en række benchmarks, som viser, at der skulle være rigeligt råderum, hvis blot de dyre kommuner lærer af de billigst drevne. Omvendt forventes det, at kommunerne kan levere varen, "uanset hvilken vej det økonomiske barometer vender". Hertil kommer endnu et dobbelt-budskab: Kommunerne skal på en gang kunne dokumentere, hvad der leveres, samtidig med at de forventes at afvikle bureaukrati.
- Kommunerne er nu pressede som Sort. At afvise appellen ville være ensbetydende med at diskvalificere sig i spillet. Følgelig pålægger kommunerne sig et styringsmæssigt jernbur, hvor bestemte måltal skal rammes, og der skal aflægges regnskab hvert halve år. At en sådan styring ikke er rationel i forhold til at sikre en god udnyttelse af ressourcerne, er underordnet. Nu gælder det om at blive i spillet.
- Internt i kommunerne skal der nu gennemtrumfes en behård styring. Navnlige de "ustyrige" områder skal under kontrol: børneanbringelser og specialundervisning. Her er der ikke plads til nuancer og kompleksitet. I en erklæring fra KL hedder det, at det kun er et spørgsmål om vilje og den rette holdning at bringe de løbske udgifter i et stramt greb. I kommunernes rammestyring videresendes krav om effektivisering og besparelser til de decentrale led.
- Foreløbig er kompleksiteten og dilemmaet havnet hos den decentrale leder, Grå. Hvad gør han? En oplagt strategi i spillet er at appellere til medarbejderne om at træde i karakter og påtage sig selvledelse, alt imens han undskyldende ryster på hovedet over Hvid og Sort.

Logikken i spillet er at transportere dilemmaer og kompleksitet fra niveau til niveau. Hos Berne (1964) udgør spil en programmering af vores daglige omgang med hinanden. Herunder identificerede han spillet *Corner*, som er yndet blandt ægtefæller. Det handler om at trænge hinanden op i et hjørne, hvor modparten vil blive straffet, uanset hvad han gør. Vi kan sige, at offentlig styring lige nu er *Corner for viderekomne*. Spillet går af og til over i et andet af Bernes spil *Now I've Got You, You Son of a Bitch*, hvor den manglende opfyldelse af modstridende krav udløser en kontant og ydmygende eksponering. Har man spillet *Corner* længe, ender man i en

uuholdelig situation – en dobbelt bundethed af modstridende krav, som umuligt kan opfyldes. Hvis du ikke kan flygte fra dilemmaet, eller skubbe det videre til andre, er eneste udvej at opløse logikkens regler og søge ind i skizofrenien (Bateson 2000). Her bliver det offentlige tågernes og spejlenes land, hvor der tales sort, i gåder og paradokser.

Flugten fra styringen

I lyset af disse spil er der ikke noget at sige til, at den offentlige styring har fået et dårligt ry.

Blandt de faglige organisationer udøves en markant kritik af styringen, som betragtes som bureaukratisk og skadelig for den egentlige værdiskabelse i det faglige arbejde. Ud over denne eksplicitte kritik er en langt større tavs protest, som viser sig ved, at styringskravene kun i ringe grad implementeres, hvilket eftervises i stribevis af evalueringer og spektakulære pressesager.

Blandt forskere tales der om, at "styring har fortrængt ledelse" (Melander 2009/10, Røvik 2007). Der sondres mellem en anonym og systembunden styring knyttet til en meget snæver rationalitetsopfattelse og på den anden side ledelse, som er værdibaseret og båret af personlighed og menneskelig interaktion. Styring marginaliseres og bliver ledelses onde tvilling.

Og dette slår også igennem i praksis. Når vi forsøger at skabe en mere oprigtig og fri dialog i vores organisationer, sker det typisk ved, at vi skaber "frirum" ved siden af styringen. Vi holder workshops, netværksmøder og kreative camps, hvor der er mulighed for fri dialog. Vi tager på udesidning, teori-U seminarer og til coach for at gøre os mentalt beredte. Men det berører ikke styringens apparatur, som snurrer videre. Vi fanges i en dikotomi, hvor frirummene hurtigt falmer.

Generobringen af styringen

Alternativet til alt dette er at generobre styringen – rekonstruere den på basis af anerkendende relationer. Først og fremmest handler det om at udvikle en kommunikation, hvor vi kan dele kompleksitet – og ikke bare forskyde den. Bærende for dette er anerkendelse.

*Styring er de samtaler, hvor vi aftaler mål, udmønter dem i planer, sætter dem i værk, følger op og evaluerer resultaterne. At jeg beskriver styring som *samtaler* kan et øjeblik synes mærkeligt. Ingen ville dog anfægte, at styring handler om mål, planer, opfølgning og evaluering. Der findes dog ikke noget anonymt styringsapparat, der sætter mål og lægger planer på livet løs. Der findes kun os og vores indbyrdes samspil. Og mål og planer eksisterer i og med, at vi skaber og vedligeholder dem gennem kommunikation – gennem gesti, symboler og sproglige handlinger – bredt forstået som samtaler.*

Som samtaler er styring forpligtet af et ideal om rationalitet.

*Mest basalt kan vi tænke en *simpel* rationalitet, hvor vi som aktører står over for bestemte handlingsalternativer og vælger dét, der tjener vores mål bedst. Heri ligger, at vi som mennesker er i stand til at konceptualisere, det vil sige at forestille os*

forskellige muligheder og scenarier. Da vi forestiller os flere alternativer, end vi kan vælge, er valget forbundet med knaphed og en nødvendig kamp om, hvad vi vælger. Vi skal altså også være i stand til at fremlægge grunde for og imod de forskellige alternativer, og disse kan ikke opnå gyldighed, med mindre de baserer sig på fælles standarder, og at vi anerkender hinanden som nogen, der legitimt kan fremlægge begrundelser. Reducerer vi andre til kødklumper og manipulationsobjekter, undergraver vi også vores egen position som frie og handlende. Der indtræder en art "åndelig død" (di Giovanni 2009, Hegel 2005). Du kan kun skabe og opretholde en identitet som handlende, hvis den bekræftes af betydningsfulde andre, som du også anerkender som værende i stand til at handle. I de handlendes samfund er gensidighed en uomgængelig lov. Rationalitet forudsætter altså nødvendigt en institutionel kontekst, der danner et rum for mulige begrundelser og gensidig anerkendte positioner.

Vi kan dernæst være rationelle i og med, at vi reflekterer over den kontekst, hvori vi finder gyldighed for vores begrundelser. Dette kalder jeg *reflekteret rationalitet*. Her opdager vi imidlertid, at den institutionelle kontekst er spaltet i konkurrerende regimer. Når vi oplever krydspres og dilemmaer beror det på, at vi møder krav, som har grundlæggende forskellig natur – økonomi, jura, faglighed, politik etc. Hver har de deres institutionelle standard for begrundelser, og det værste er, at standarderne er inkommensurable, de følger ikke en fælles målestok. Her ligger grundlaget for dilemmaspil og skizofreni.

Det springende punkt bliver altså, hvordan vi udvikler strategier for at kunne være i disse krydsfelter mellem forskellige institutionelle felter. Dette vil jeg kalde for en *transformativ rationalitet*, da den åbner mulighed for, at nye mønstre kan dannes i spillet mellem konteksterne.

Der kan gives forskellige bud på dette. Følger vi Bateson (2000) kan vi forskyde refleksionen til stadig højere ordener, så vi kan begribe relationen mellem konteksterne. Dette bygger på, at vi kan se kontekster som et hierarki af rammer, der kan forlænges i uendelig regres, skønt vi ifølge Bateson hurtigt rammes af svimmelhed, når vi blot kommer tre niveauer op. Batesons kontekstbegreb bliver en formel, næsten rummelig metafor, der mangler konkret historisk indhold og dynamik.

En anden tilgang er Scharmers U-teori (2009), hvor han påstår muligheden af en fordomsfri og overskridende åbenhed, igen fri af konkret historicitet og social bundethed.

En transformerende rationalitet, der kan muliggøre dialoger på tværs af institutionelle felter, må efter min opfattelse nødvendigvis danne sig inden for en historisk og socialt givne kontekst. Vi kan hverken gennem uendelig refleksions-regres eller en mystisk fordomsfri skuen hæve os ud over en historiske og konkrete sammenhæng, vi er i. Vi er nødvendigt konkrete og lokale, og enhver "højere helhed" vil altid kun kunne begribes fra et lokalt synspunkt.

Hvad dette indebærer, kan vi få en idé om hos Hegel (Pippin 2008). For ham bestod vores frihed som handlende aktører ikke i at være hævet den givne sociale praksis, men i, at kunne gøre denne praksis til vores egen. Vi kan ikke skue en ideel praksis hinsides

den historiske horisont, men vi kan forholde os til de modsigelser og åbninger, der kommer til syne i vores egen praksis. Institutionel rationalitet består i at muliggøre udveksling af begrundelser, hvori noget nyt kan opstå.

Som sagt ser jeg styring som de samtaler, hvori vi sætter mål, lægger planer, følger og evaluerer. Denne kan kun drives som en rationel praksis inden for en institutionel kontekst som muliggør udveksling af argumenter og begrundelser, der følger standarder, som aktørerne kan identificere sig med.

Styringens autentiske sprog

Nu bliver spørgsmålet, om vi kan udvikle det forarmede styringssprog til et langt rigere sprog, som aktørerne (borgere, medarbejdere, politikere etc.) kan se sig selv i. Vi har brug for et sprog, hvori vi kan dele kompleksitet (og ikke bare spille om den), og hvor vi kan finde vej midt i konflikterne mellem stridende rationaler og kontekster.

Aktuelt er der en stor bevægelse, der går i retning af, at vi skal forklare vores aktiviteter og ydelser ved hjælp af programteorier (se f.eks. Finansministeriets nyeste styringsvejledning, 2010). Programteori indebærer, at vi opstiller mål for de effekter, vi vil opnå, og at vi derpå kortlægger kæden af handlinger, som fører til disse effekter. Dette baserer sig på vores antagelser om disse kausale sammenhænge. Tilgangen lægger op til, at vi tester disse antagelser. Der er en klar positiv ansats i dette. Vi gør vores antagelser mere eksplicite. Og at vi er villige til at teste dem.

En svaghed ved programteoriene er imidlertid deres begrænsede lineære logik. De behandler mål, aktiviteter og effekter som givne kategorier, som står i et udvendigt, kausalt forhold til hinanden. Hvordan selve kategorierne opstår, udtrykker sig og går over i hinanden, afspejler de ikke. Derfor kan tilgangen ikke inspirere os i at finde frem til de mest interessante antagelser om sammenhænge. I praksis afbilleder de ofte aktørerne egne "kodeks" for, hvad der er legitimt at antage i lyset af gældende politikker og god lærebogsviden. Programteoriene kan heller ikke rumme de store rationalitetssammenstød, der finder sted, når inkommensurable mål og standarder kolliderer.

Muligheden for et rigere styringssprog finder vi ved også at inddrage fortællinger. Fortællinger registrerer ikke bare kausale forhold mellem givne handlinger og deres effekter. De skaber og udvikler dem. Fortællinger udvikler sig gennem dramatiske og konfliktfyldte sammenhænge og overgange – og kan dermed rumme spillet mellem modstridende rationaler. Og hvad der nok er vigtigst: Fortællinger er konkrete og oplevelsesrige.

Et rigere styringssprog kan opstå i et spil mellem fortællinger og programteori. På baggrund af narrativer kan vi identificere antagelser, som kan aftestes i skikkelse af programteorier. Sådanne test kan udforskes via nye fortællinger o.s.v.

Genskab styringen på anerkendelsens præmisser

Der er et alternativ til dilemmaspeillet. Vi kan skabe en ny institutionel rationalitet i styringen. Det kræver:

- At vi accepterer, at styring er samtaler, der forudsætter anerkendende relationer mellem de involverede
- At vi anerkender, at forskellige institutionelle regimer er på spil, og at de ikke bare går op i højere enhed. Vi kan ikke bare overlæsse denne kompleksitet på andre. Vi må dele den i et fællesskab.
- At vi dedikerer os til at være undersøgende over for disse stridende kontekster. Vi udvikler og transformerer styringen ved at have blik for netop disse konflikter, åbninger og sprækker i de institutionelle regimer.
- At vi udvikler et mere nuanceret styringssprog, der kan favne såvel kausale sprog (f.eks. programteori) og ikke mindst de narrative sprog, som kan understøtte os i netop at dele kompleksiteten.

Med dette afsæt kunne vi skabe et partnerskab mellem de mange aktører på styrings scenen. Vi ville få et grundlag for langt mere oprigtigt og forpligtende at aftale langsigtede mål for velfærdsydelse og økonomi, gå ind i de implicerede dilemmaer og finde vej gennem de uundgåelige konflikter.

Litteratur:

Bateson, Gregory: *Steps to an Ecology of Mind*, London & Chicago: The Chicago University Press 2000.

Berne, Eric: *Games People Play. The Psychology of Human Relationships*, London: Penguin Books 1964.

Finansministeriet: *Ansvar for Styring. Vejledning om styring fra koncern til institution*, februar 2010.

di Giovanni, George: "Religion, History, and Spirit in Hegel's *The Phenomenology of Spirit*", *The Blackwell Guide to Hegel's Phenomenology of Spirit*, ed. by Kenneth Westphal, pp. 226-245, Chichester: Wiley Blackwell 2009.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *Åndens Fænomenologi*, opr. 1807, oversat af Claus Bratt Østergaard, København: Gyldendal 2005.

Melander, Preben: "Styring gennem lederskab. Eller var det omvendt? Fra evidensbaserede styringsregimer til opsøgende, menneskeorienteret lederskab", *Økonomistyring & Informatik*, 25. årgang 2009/10, nr. 2, pp. 162-170.

Pippin, Robert: *Hegel's Practical Philosophy. Rational Agency as Ethical Life*, Cambridge: Cambridge University Press 2008.

Røvik, Arne: *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundredets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget 2007.

Scharmer, Carl Otto: *Teori U, Lederskab der åbner fremtiden. Mod en ny social teknologi - presencing*, oversat af Helle Raheem, Hinnerup: Forlaget Ankerhus 2009.