

Erik Axel og Charlotte Højholt

Politisk styring og problemer i social praksis

Man fristes til at sige, at computerne de sidste tredive år har inviteret til et stort socialt eksperiment, der i dag er sat på spidsen. De gør det hurtigere at tælle, at samle informationer fra mange steder, at opstille opgørelser på en overskuelig måde. Gennem praktiske og begrebsmæssige standardiseringer styrket af disse muligheder prøver man at lægge praksis til rette på måder, der tilsyneladende gør det muligt at vurdere resultaterne i forskellige offentligt styrede sociale tiltag. Kan projektma-gerne finde evidens for at stofbrugerens sundhed bedres ved, at kommunen opretter cafeer med gratis mad? Kan skoledelen finde evidens for at børns faglige skoleniveau bedres ved, at de selv sætter sig læringsmål i skolen?

Den evidensbaserede styring muliggjort af computerne har medført en styring i detaljer aldrig før set. Tidligere fordelte staten midler til uddannelses- social- og sundhedssektorerne for det meste på generelle fordelingsnøgler. Kritikere heraf så ofte den offentlige forvaltning som et trægt system, der besværligt tilpassede sig tidens skiftende krav, og hvor demokratiet ikke altid fungerede som det skulle. Man begyndte bl. a. derfor i 80'erne i Danmark at indrette den offentlige socialforvaltning med projekter, som staten kunne oprette, tildele penge og nedlægge efter behov – de såkaldte SUM-projekter. Senere kom satspuljer og nye

forsøg på at styre projekterne og endnu senere en voldsom optagethed af evidensbaseret styring. Med den evidensbaserede detaljstyring af projekter forestiller man sig, at man hurtigt kan indstille de sociale foranstaltninger efter tidens krav, og at man kan vurdere en projektansøgnings karakter og effekt på dens præcise målformuleringer og evidensvariable. Det er så tanken, at projektets resultater efter et stykke tid kan bekræftes eller afkræftes ved en evidensbaseret opgørelse, der giver anledning til en beslutning om projektet skal fortsætte. Den evidensbaserede styring af offentlig social praksis har bredt sig som en steppebrand ud over det offentligt arbejde, måske fordi den tilsyneladende muliggør en rationalitet, der transcenderer politiske forskelle i en offentlig forvaltning.

Men denne aktuelt udviklede form for styring har mange problematiske træk. For det første er det ikke klart, hvilke indsatser, der kan evidensbaseres og hvilke ikke. I en travl hverdag er der ikke plads til overvejelser herom, der skal bare fremskaffes nogle evidensvariable. For det andet medfører denne form for styring, at de professionelles opmærksomhed og arbejdsindsats bliver drejet over mod dokumentation. For det tredje bliver selvforvaltningen af lokale tiltag ændret til en kontrollerende styring baseret på de professionelles

egne inddateringer af resultater – ofte knyttet til særlige dokumentationskrav og succeskriterier. Da de evidensbaserede resultater ikke har den uomtvistelighed, man forestiller sig, er det muligt, at resultaterne bliver brugt politisk i forhandlingerne om fortsat praksis på måder, som de evidensbaserede principper slet ikke har begreber for. For det fjerde muliggør det kontrollerede net en fjernstyring af lokale tiltag, hvor de lokale ikke har mulighed for at få indsigt i de politiske overvejelser bag beslutninger og tildeling af ressourcer, der vedrører deres eget arbejde. Det er blandt andet en frygt for, at denne fjernstyring fører til manipulationer i tildeling af ressourcer, der ligger til grund for den voldsomme modstand regeringens omprioriteringsbidrag har mødt. Modstanden ser dog også ud til at knytte sig til medarbejderes oplevelser af ikke at kunne komme til at udføre deres arbejde på en meningsfuld måde. For det femte indgår det i den kontrollerende evidensbaserede styring, at man med en begrænset bunke penge må prioritere mellem de mulige evidensbaserede sociale tiltag. Det vanskeliggør dels arbejdet med at udvikle nye projekter, når der opstår nye behov, for hvordan kan man sikre sig evidens, når man ikke kender problemet? Og dels betyder forestillingen om en begrænset bunke penge, at der rejser sig et krav om, at medarbejderne på gulvet viser ønskede resultater. De sociale arbejdere kommer derved i konkurrence med hinanden om at vise bedste resultater. Herved understøtter styringsformen de øvrige sociale tendenser i konkurrencestaten til at individualisere. Det fælles underprioriteres: at opfordre til det fælles bliver forstået som normativt, det fælles kan ses som en spændetrøje, når man må sikre sig bedre resultater end andre.

I denne udbredte form for rationel styring af specifikke forvaltningstiltag i den sociale sektor bliver det politiske magtspil uigennemskueligt. Det foregår hen over hovedet på den enkelte. Man taler mindre om politiske prioriteringer, om nødvendigheden af indsatser,

om hvad der gavner det sammensatte fællesskab. Man taler mere om valgfrihed for den enkelte borger, om målstyring af den sociale sektor, sundheds- og uddannelsessektoren og om ‘nødvendigheden’ af besparelser.

I denne politiske situation udgiver vi en række artikler, der undersøger de praktiske konsekvenser af styringsformen. En enkelt af artiklerne i dette nummer diskuterer udviklingen af begreberne for de nye styringsformer. Ellers kommer artiklerne ikke så meget ind på den politiske styring, som de diskuterer, hvordan styringen ved hjælp af økonomi og fremlagte resultater på forskellig vis skaber problemer i praksis. Vi befinder os i udkanten af styringen, der, hvor den møder borgernes konkrete dagligliv.

Artiklernes kritik af den neoliberale styring fremlægges fra mange forskellige steder i den offentlige forvaltning, og har mange forskellige retninger. Men et gennemgående tema for kritikken er at forsvare muligheden for at få en meningsfyldt praksis i hverdagen, hvor deltagerne kan råde over deres betingelser i fællesskab.

Som en ny genre i tidsskriftet har vi valgt at bringe to professorers tiltrædelsesforelæsnings. Vi får derved anledning til at bringe deres refleksioner over deres omfattende forskningsindsats.

Morten Nissens forelæsning er en sammenfatning af et nyligt afsluttet forsknings-samarbejde i projektet “Substance”. Han diskuterer bruger-drevne standarder i psykosocialt arbejde, om de er skræddersyede teknikker eller prototypiske fortællinger. Han inddrager blandt andet æstetisk dokumentation med brugere i et projekt for behandling af afhængighed som et modeksempel til forvaltningens ønske om standardiserede dokumentation. Derved fremhæver han betydningen af det fælles arbejde mellem projektets professionelle og andre deltagere.

Charlotte Højholts forelæsning er en sam-

menfatning af hendes deltagelse i mange års forskning i børns hverdag i skole, hjem og daginstitutioner. Artiklen giver mulighed for at se, hvorledes en forskning med fokus på en bestemt praksis giver mulighed for stadig mere nuancerede og differentierede forståelser af det modsætningsfyldte samspil mellem professionelle, forældre og børn i den hverdag vi finder i dagens Danmark. Derigennem fremhæver artiklen forbindelsen mellem sociale og politiske konflikter om fx uddannelsesområdet og personlige konflikter knyttet til hverdagslivets livsførelse.

Kristine Kousholt udforsker i sin artikel evaluering i folkeskolen som social praksis. Hun går ind i den aktuelle debat om at udvikle evalueringsformer i folkeskolen og viser, hvordan evaluering er en del af skolepraksis på en langt mere omfattende vis, end fx diskussionerne af testning lægger op til – samt hvordan evalueringer indgår i udviklingen af skolepraksis og får mangesidede betydninger for spillet her. I artiklen diskuteres forskellige evalueringsforståelser, og empiri fra feltarbejde i skole analyseres og illustreres, hvordan de konkrete samspil i skolen, børnenes fællesskaber og deres perspektiver på evaluering og dygtighed knytter sig til subjektive håndteringer og betydninger af skolens historiske betingelser og modsætninger. Herefter fremlægges begreber til en udvidende evalueringsforståelse, der knytter sig til udvidelse af fælles rådighed og muligheder for fælles og socialt forankret selvforståelse frem for fastlåste kategorier.

Klaus Nielsen og Charlotte Jonassons artikel tager udgangspunkt i de modsætningsfyldte krav, som de professionelle i ungdomsuddannelserne ser sig udsat for. På den ene side skal de fastholde de unge i uddannelsen, på den anden side skal de unge holde et vist fagligt niveau. Forfatterne viser, hvorledes de professionelle finder måder at håndtere de modsatte krav, der ikke alle indgår i forvaltningens forestillinger om, hvad der bør gøres.

Sofie Pedersen og Jytte Bangs artikel handler om gymnasiet som ramme for ungdomsliv. De unge skal være målrettede og akademisk engagerede. Samtidig forventes de at deltage aktivt i skolens sociale liv. Forfatterne finder, at neoliberale bevægelser indsnævrer styringen af gymnasiet til at være universitetsforberedende i stedet for almen dannende, og at dette understøtter en individuel projektgørelse af ‘selvet’. Forfatterne argumenterer for, at det er vigtigt at give analytisk plads til variabilitet i forståelsen af unges livsførelse og hverdagsliv i gymnasiet. Som analytiske begreber for denne argumentation arbejder de med ‘øko-niche’, ‘standards dynamiske invitationskarakter’ samt ‘subjektiveret subjektivitet’.

Sine Grumløse analyserer forskellige skift i forståelser og fokus i forhold til, hvordan man inden for familiepolitiske variationer har begrebbat ‘det gode børneliv’ de sidste 50 år. Artiklen viser, hvordan dansk familiepolitik manifesterede sig med et fokus på det almindelige børneliv i løbet af 1960erne, og hvordan det tre til fire årtier senere gav mening, at almindelige børns almindelige hverdagsliv var forsvundet fra den familiepolitiske dagsorden til fordel for en stærk optagethed af forældres fri valg knyttet til en nyliberalistisk familiepolitik. Parallelt med at interessen for det gode børneliv forsvinder, kommer forældres egenskaber som forældre i centrum, og man kan tale om en politisk styring gennem forståelser af forældres frie valg og forældres klientgørelse.

Vi ønsker læserne god fornøjelse og håber, at denne samling artikler kan vække til både eftertanke og debat.

Erik Axel og Charlotte Højholt