

DEBATINDLÆG

At få det til at ske og at få det til at give mening

Om fusioner og forandringer i ledelsesarbejdet i det offentlige

Peter Henrik Raae & Karl-Henrik Jørgensen

Der er fordele ved fusioner i den offentlige sektor. Også inden for ungdomsuddannelserne skal der efter sigende kunne spares ved administrativ stordrift og ved, at lærerkræfter og bygninger udnyttes bedre på tværs af uddannelserne (se fx Pluss Leadership, 2009). Og så er der ofte større kapital bag de fusionerede uddannelsesudbud, der gør, at institutionerne bedre kan modstå udsving i elevrekruttering. Sammen med argumenter om at bevare et bredt og lokalt uddannelsesudbud er disse forhold medvirkende til, at regeringen i skrivende stund indbyder til forhandlinger om ændringer af institutionsloven med det mål at gøre det lettere for den enkelte institution at udbyde flere uddannelser.

Men der er også en risikoside. Vi vil fokusere på en risiko i henseende til den professionalisering, som ledelsesarbejdet ved store, fusionerede uddannelsescampus indebærer. Som vi ser det, forstærker fusioner et ledelsesmæssigt dilemma, der generelt er til stede i store institutioner, og som for ungdomsuddannelsesinstitutionernes vedkommende

også kan spores til, da de overgik til selveje og taxameterstyring. Men vi finder, at dilemmaet nu vil udbygges: *To forståelser af effektivitet* – i øvrigt begge politisk prioriterede om end hver for sig – *tørner stadig kraftigere sammen, og risikerer at utydeliggøre institutionernes samfundsmæssige mission*. Der dannes et krydspres, som giver den udbredte erfaring i store institutioner, at der bliver langt til ledelsen, en ændret betydning. Nu handler det ikke blot om, at de strategiske ledere bliver mere utilgængelige for medarbejderne. Den handler også – og ikke mindre vigtigt – om, at organisatorisk-strategisk ledelse og ledelse af faglig udvikling adskilles, og at afstanden mellem institutionsstrategi og underviserhverdag risikerer at blive uoverstigelig.

De to forståelser af effektivitet benævner vi outputbaseret effektivitet og procesbaseret effektivitet.

Den *outputbaserede effektivitetsforståelse* ser vi som en følge af, at man politisk fandt det nødvendigt at kompensere for den autonomiforskydning, der følger af, at institutionerne som led i 'den offentlige modernisering er

overgået til selveje og taxameterøkonomi. Siden 2009 har gymnasier således skullet opgøre deres resultater i form af en stadig voksende skare af *key performance indicators* (KPI'er): eksamensgennemsnit, gennemførelsesprocent, overgangsfrekvens til videregående uddannelser, tal for løfteevne osv. Teknologien gør det muligt at screene skoler og udtage de dårligst performende til skærpet tilsyn. Fordelen er, at den reducerer den kompleksitet, der kendetegner den offentlige institutions opgave, nemlig at levere en ydelse der på én gang orienterer sig mod et alment samfundsmæssigt mål og mod et konkret individuelt oplevet behov. Ulempen er, at performancetallene ikke siger meget om de komplekse processer, der skal føre frem til den dannelse og de kompetencer, som er et vigtigt – og vel de vigtigste? – aspekt af institutionens mission. Frem for give mening og være handlekorrigerende i forhold til det konkrete undervisningsarbejde truer kvalitetsudvikling baseret på abstrakte KPI'er med at forskyde målet med undervisningen: Nu bliver et løftet eksamensgennemsnit eller en gennemførelsesprocent et mål i sig selv. Eksempelvis viser Michael Lipsky i et snart klassisk studie, hvordan forandringer med outputformulerede mål håndteres af frontlinjemedarbejdere og frembringer rutiner, der ikke var intenderede (Lipsky, 1980): Antallet af betjentes arrestationer bliver for eksempel konkret afgørende frem for om øget lovlighed faktisk opnås.

Den effektivitetsforståelse, som outputbaseret effektivitet står over for, knytter an til de faglige indsatser, der frembringer en givet ydelse, den *procesbaserede effektivitet*. Her gælder det aktivitetsniveau og de arbejdendes engagement i arbejdsprocessen (Hansen, 1999). De politiske forventninger til den procesbaserede effektivitet er ændret og i en vis forstand øget ved at blive knyttet op på økonomi og økonomisk vækst. Efter årtusindskiftet blev ungdomsuddannelser-

ne indskrevet i en diskurs om udvikling af konkurrencekraft ved innovation, og 2005-gymnasireformen (delvis strammet op i reformen fra 2017) introducerede et nyt fokus på anvendelse af viden og tværvidensskabelighed, der kan skabe innovativ kapacitet. Indfrielsen af de forventninger kræver omstillinger af de konkrete indsatser i det konkrete underviserarbejde.

Outputbaseret effektivitet og procesbaseret effektivitet er på flere punkter modsætninger og giver et helt forskelligt blik på kernearbejdet, på ledelse og ikke mindst på ledelse af kvalitetsudvikling. Det første blik er "bagudvendt" – man styrer på baggrund af allerede opnåede resultater. Selve indsatserne og engagementet, der skal fremme de rigtige processer, fremstår i resultatperspektiv ubeskrevet eller som *black box*. Det andet blik er "fremtidsvendt". Man styrer på baggrund af forestillinger om mulige udfald, efter mål, hvis realisering først vil kunne konstateres i fremtiden. Begge effektivitetsforståelser lægger op til, at arbejdet følges tæt, men den "teknologi" et sådant ledelsesarbejde anvender, er ganske forskellig: Hvor den outputbaserede effektivitetstænkning lægger op til strategi om *at få ting til at ske* og få de målbare resultater realiseret, handler en procesbaseret strategi om at udvikle, dvs. at *eksperimentere med processer*, der skal give nye, kun løst definerede udfald og først være resultater på sigt. Et begreb om at lede i betydningen at *styre* konkurrerer med et begreb om at lede i betydningen at *lede efter*. Vurdering og kontrol står over for sparring, forslag og eksperimenterende kalibrering af ideer.

Den beskrevne spænding mellem de to effektivitetsforståelser kan i udspaltet form skabe dilemmaer i store organisationer og i organisationer med komplekst arbejde. I store organisationer skal outputbaseret kontrol sikre overblik og kalkulerbarhed. Overblik og kalkulerbarhed forudsætter formaliserede og centraliserede organisationsstrukturer og er

afgørende principper i den instrumentelt-rationelle bureaukratiske struktur (Jespersen, 1996). Robert Merton påviste imidlertid allerede for firs år siden i sin analyse af den bureaukratiske personlighed, at dominans af sådanne strukturer havde kritiske og kontraproduktive virkninger på enkeltes opgaveløsning (Merton, 1940). Hvad *komplekse* arbejdsprocesser angår, har Henry Mintzberg for fyre år siden med sin beskrivelse af professionsorganisationen, beskrevet risikoen for dekobling mellem de professionelles konkrete arbejde og organisationsledelsens, blandt andet fordi ledelsens kontrolsystemer indskrænker og forskyder den skønsbaserende, der er nødvendigt om den professionelle arbejde (Mintzberg, 1983).

Analysen som disse er værd at have i mente, når man læser det institutionseftersyn, som udførtes for Undervisningsministeriet og Finansministeriet i 2020. I rapporten *Eftersyn af institutionsudviklingen på undervisningsområdet* (Implement, 2020) anførtes, at institutionslederne oplever en stigende konflikt mellem samtidigt at varetage den økonomiske og faglige udvikling. Rapporten antyder risiko for et ledelsesmæssigt svigt hvad angår fokus på institutionernes evne til at forholde sig til for eksempel sårbare unges livssituation.

Problemet med de to kolliderende effektivitetsforståelser vil for os at se eskalere, hvis en ændret institutionslov betyder, at vi får flere større og mere sammensatte institutioner. Umiddelbart vil det – i forlængelse af tendensen til at opskrive ledelse og ledelsesansvar, der er foregået parallelt med moderniseringens decentralisering – kalde på ledelsesprofessionalisering som løsningsopskrift. Spørgsmålene er imidlertid, hvilken form professionaliseringen skal have, og hvilken horisont den skal ske inden for? Her er vi ved roden til vores bekymring.

Tidligere forskning i virkninger af offentlig modernisering kan give et fingerpeg om pro-

blematikken. For 25 år siden kunne Karina Sehested og Niels Ejersbo således finde tegn på, at den ledelsesprofessionalisering, der foregik i den kommunale sektor, tegnede en generalistprofil, dvs. konturer der i højere grad orienterede sig mod generisk-organisatoriske end mod fagligt-ledelsesmæssigt relaterede problemstillinger. Både videnskabeligt og styringsmæssigt løses ledelsesarbejdet derved fra det fagprofessionelle arbejde – *videnskabeligt* ved at orientere sig mod generiske-ledelsesfaglige områder som for eksempel strategi og målstyring, *styringsmæssigt* med at orientere sig mod organisationsperformance. Risikoen, som de peger på (og som de synes at kunne iagttage), er dekobling og gensidig forskansning (Sehested & Ejersbo, 1998). Er ovenstående bemærkning fra den førnævnte eftersyns-rapport et varsel om, at noget lignende er på vej i de ungdomsgymnasiale uddannelser?

For os at se peger det på en nødvendig alternativ professionalisering med fokus på strategisk udviklingsledelse. Den skal fremme et ledelsesarbejde, der er i stand til at skræve over krydspres og latent dekobling ved at supplere med et afgørende *fokus på det faglige arbejdes udvikling og som har fokus på, at fagprofessionelt arbejdes udvikling foregår i den og de arbejdendes eksperimenterende forandringer i spændingen mellem de to forståelser af effektivitet*. En sådan *faglig ledelsesprofessionalisering* vil være strategisk i det omfang, den kan få øje på, at fornyelse altid allerede sker rundt omkring i det interne arbejde med kerneprocesserne – ændringer, der kan analyseres som input også til udvikling også i bredere, organisatorisk-strategisk perspektiv. Sådan kan man læse den tilgang, som praktiseres i forskningstraditionen Strategi som praksis (Golsorkhi, Rouleau, Seidl, & Vaara, 2015). Ledelsesarbejdet ved udvikling består i det blik ikke først og fremmest i implementering, men i analyse og udvælgelse af ændringer, som medarbejdere allerede praktiserer, og i

reformulering af dem, så bidraget skærpes med hensyn til, hvad der bør være anderledes. Men samtidig skal det være med en opmærksomhed på, hvad disse bidrag betyder i hensyn til kalibrering af den allerede formulerede strategi. At *få det til at ske* kommer til at hænge sammen med, *hvad der giver mening* i det konkrete arbejde. Det har en særlig vigtighed, når det drejer sig om professionalisering inden for velfærdsprofessionelle områder såsom uddannelse. Didaktisk praksis foregår i balanceringer mellem fag, elev og lærer, og skal udvikling give mening for de professionelle, skal strategien reflektere de forskydninger, der lokalt og historisk sker i disse balanceringer.

Men som vi ser det, vil både de resultatmæssige effektiviseringsforventninger, der fra politisk hold ledsager fusioneringsønskerne, samt størrelsen og kompleksiteten, der følger af mange forskellige uddannelser under samme tag, trække dilemmaet den forkerte vej – mod generalistlederen og generisk-strategisk ledelse og forståelse af udvikling som simpel implementering. Fusioneres institutioner, bliver der er lang vej til ledelsen – også i den betydning at et procesbåret syn på effektivitet, der er afgørende for fagprofessionel mening, risikerer at blive udgrænset.

REFERENCER

- Golsorkhi, D., Rouleau, L., Seidl, D., & Vaara, E. (2015). Introduction. *Cambridge Handbook of Strategy in Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hansen, H. (1999). Organisatorisk effektivitet. I T. Jørgensen, & P. Melander, *Livet i offentlige organisationer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Implement (2020): *Eftersyn af institutionsudviklingen på undervisningsområdet*. København: Børne- og undervisningsministeriet.
- Jespersen, P. (1996). *Bureaukratiet – magt og effektivitet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Pluss Leadership (2009). *Analyse af fusioner og samarbejde mellem*. København: Undervisningsministeriet
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Stage Foundation.
- Merton, R. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 28.
- Mintzberg, H. (1983). *Structures in Fives. Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Sehested, K., & Ejersbo, N. (1998). Fra sammenkobling til dekobling af ledelse og profession i den kommunale forvaltning. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 4.

Peter Henrik Raae, ph.d.,
Institut for Kulturvidenskaber, SDU, phr@sdu.dk

Karl-Henrik Jørgensen, ekstern lektor,
Institut for Mennesker og Teknologi, RUC, karlhj@ruc.dk