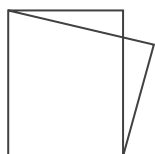


Styring, professionel dømmekraft og faldgruber for fagprofessionel værdiskabelse



Marie Østergaard
Møller, lektor,
ph.d., Institut for
Statskundskab,
Aalborg Universitet

I litteraturen om offentlig styring er det dominerende perspektiv på professionel praksis en bekymring for manglende politisk ansvarlighed og en fare for egennyttmaksimerende adfærd i mødet med borgerne. I mange år har resultatbaseret styring været set som en løsning på denne bekymring. Inden for studier af professionel praksis er det dominerende perspektiv en bekymring for at resultatbaseret styring kaprer de fagprofessionelles autonomi og bidrager til en proletarisering af professionerne. Evidensen for begge perspektiver er blandede, og der er en mangel på viden om, hvordan fagprofessionelle håndterer disse påståede konflikter, og hvorvidt resultatbaseret styring kan ses som løsning herpå. Artiklen diskuterer et særligt forhold mellem styring og praksis: den professionelle dømmekraft

og konkluderer, at der er to faldgruber for at understøtte kvaliteten af fagprofessionel værdiskabelse: ekstern målstyring af professionel praksis og fravær af refleksionskultur i den professionelle praksis. Artiklen er et bidrag til professionshøjskolernes 10 års jubilæum og kan læses som en omverdensanalyse af de styrings- og refleksionsforhold professionsuddannelsernes studerende møder, når de er færdiguddannet.

Velfærdsprofessionernes muligheder og begrænsninger

Hvem er velfærdsprofessionerne, og hvad skal vi som samfund med dem? Hvilke motiver og overbevisninger driver statens styringsambitioner overfor dem, og hvorfor er der modstand blandt fagprofessionelle, når effekter af deres praksis skal dokumenteres til ledere og

I stedet kunne man diskutere, hvorvidt og under hvilke betingelser de fagprofessionelle på bedst mulig vis **kan bidrage til den offentlige værdiskabelse, som de er ansat til og som de qua deres uddannelse er egnede til at varetage.**



politikere? Ofte diskuteres relationen mellem de fagprofessionelle, der arbejder i den offentlige sektor og staten som en arbejdsgiver-arbejdstager konflikt, hvor staten som arbejdsgiver har ret og pligt til at kontrollere sine "ansatte" og dermed også de fagprofessionelles arbejdsopgaver. Dette udgangspunkt ansporer ofte til en diskussion af rimeligheden af fuld politisk kontrol versus fuld professionel autonomi, mens spørgsmålet om offentlig værdiskabelse sjældent får plads. I stedet kunne man diskutere, hvorvidt og under hvilke betingelser de fagprofessionelle på bedst mulig vis kan bidrage til den offentlige værdiskabelse, som de er ansat til og som de qua deres uddannelse er egnede til at varetage. Hvad betyder de offentlige myndigheds råderet over de fagprofessionelles specialiserede kompetencer for den

måde politik oversættes til handlinger og værdiskabelse på, og hvilke muligheder og konsekvenser har forholdet mellem offentlig myndighed og professionel praksis for fagprofessionernes videnskæssige og samfundsmæssige udvikling?

Jeg vil ikke besvare alle disse spørgsmål i nærværende sammenhæng, men bruge dem til at indramme det fokus jeg argumenterer for fortjener opmærksomhed: Spørgsmålet om faldgruber for den professionelle praksis' værdiskabelse. Jeg indleder med en kort beskrivelse af den kontekst, der har formet det nuværende styringsforhold mellem den offentlige sektor og de fagprofessionelle grupper, som omsætter kernevelværdspolitik til borgerne. Herefter indsnævres fokus på de fagprofessionelles dømmekraft, fordi

det er denne, der i sidste ende definerer det fagprofessionelle arbejde.

De fagprofessionelles selvstændige og autonome rolle

Staten har i løbet af de seneste 100 år ansat i tusindvis af fagprofessionelle til at løse sine velfærdsopgaver. Det er således blevet reglen mere end undtagelsen, at man som fagprofessionel i dag er offentlig ansat og ikke selvstændig eller privat ansat i en virksomhed, der ikke leverer en offentlig service, ligesom langt de fleste fagprofessionelle ikke længere er i privat finansierede kundeforhold, men derimod i komplicerede klient- og borgerforhold betalt af det offentlige. Disse fagprofessionelle er ansatte i det offentlige, af det offentlige, og de forventes at udføre deres arbejde både tilfredsstillende og ens på

Den fagprofessionelle dømmekraft forudsætter således både subjektive og objektive kvaliteter.



tværs af landets regioner, kommuner, skoledistrikter og dagplejeområder. Det offentlige er "os alle" og tåler ikke, at man får bedre dagpleje i Thy, end man gør på Bornholm.

De fagprofessionelle uddannes i dag på offentligt finansierede professionshøjskoler, der netop i disse år er ved at finde sine ben mellem staten, civilsamfund og offentligheden. I gamle dage blev man udlært til sit fag som smed, læge, kiropraktor og skolelærer. Man gik i mesterlære, hvor man lærte de metoder, rutiner og teknikker, der skulle til for at skabe en bestemt værdi, enten i form af en ting eller i form af en behandling af et specifikt problem. I dag lærer man at "se" sit fag gennem beskrivelser af forhold, der i forskellig grad afspejler den virkelighed og den værdiskabelse, man som professionsstuderende engang skal ud og lave. Man lærer med andre ord ikke længere i samme omfang som tidligere at "gøre sit fag".

Da de fagprofessionelle således blev ansat og integreret (under velfærds-

statens udvikling) i store offentlige bureaukratier, var der bekymring for, at dette ville svække deres respektive professioner. Det blev hævdet, at professionerne ville miste kontrollen med mål og principper for den faglig praksis og blive efterladt med et begrænset handlingsrum kun med kontrol over de tekniske egenskaber i deres arbejde og professionelle praksis. Udviklingen blev diagnosticeret som "the proletarianization of professions" (Derber 1982: 20). Dette skete imidlertid ikke. De store "nye" organisationer havde brug for de fagprofessionelles ekspertviden til at udøve specialiseret arbejde med klienter, og en ny professionaliseringsproces begyndte (Evett 2011: 408), som også blev betegnet som udviklingen af det "professionaliserede bureaukrati" (Freidson 2001).

De fagprofessionelle fastholdt kontrollen over deres arbejde og udviklede deres egen interne kontrol og eget kollegiale tilsyn og kunne på den måde undgå en ekstern (politisk og administrativ) regulering af deres profes-

sionelle praksis. Samtidig førte de fagprofessionelles modvilje til at underkaste sig de bureaukratiske hierarkier til et kompromis, hvor der kunne være plads til professionel ledelse inden for de bureaukratiske organisationer (Dege-ling et al., 2001). Sehested skriver om, hvordan nye reformer af den offentlige forvaltning i sidste ende kom til at udfordre de fagprofessionelle roller, og konkluderer: "In sum, the professionals in European Welfare states developed an active, competent, responsible and autonomous role in the governing of their working area in public organisations [...]". (2006: 1516).

Dette kompromis mellem offentlig styring og professioner er imidlertid kommet under pres, da en kombination af markedsføring og nedskæring af offentligt finansierede professionsydelser har ført til yderligere kontrol. Harrison (2016: 75) beskriver for eksempel en proces af "bureaucratisation of medicine", hvor ideer om evidensbaseret praksis og muligheden for kvasi-markedsregulering tænkes sammen for at

forankre væreliggørelsen af lægepraksis og for at underminere det faglige skøn og enhver tilbageværende modstand mod bureaukratisering (se f.eks. Ball et al. 2017 om lignende udviklinger inden for uddannelsessektoren).

Set i dette lys er statens interesse for, hvad de fagprofessionelle lærer på deres uddannelse til at forstå. Fra primært at producere universelle regler, der gjaldt alle borgere, så har staten i dag, på en radikal anderledes måde, fået ansvaret for borgernes liv fra "vugge til grav". Et ansvar, der er blevet mere privat og disciplinært, end hvad der kendetegnede tidligere tiders juridiske og økonomiske ansvar. Til at løse de mange gange komplicerede og ofte mangfoldige opgaver, er statens afhængighed af specialiseret viden vokset med en offentlig sektor, der primært fungerer og "tænker" sine mange opgaver ud fra et politisk mandat. Forskellene mellem tidligere tiders selvstændige fagprofessionelle og nutidens offentlige ansatte er altså til at få øje på – fra at lære sit fag i privat mesterlære til at gennemgå en offentlig statslære, før man er klar til at arbejde i praksis.

Oprettelsen af professionshøjskolerne kan ses som en del af denne politisk-administrativ kontekst, og ser man bort fra de ædle motiver, så er en væsentlig ambition for staten også (endeligt) at kunne styrke kontrollen med de professionsprojekter, der er særligt definerende for de fagprofessionelles identitet, etik, loyalitet og ikke mindst for deres værdiskabelse i det offentlige bureaukrati (se f.eks. Freidsons (2001) beskrivelse af lignende udviklinger i en amerikansk kontekst).

Reformer og initiativer under New Public Management har været set som løsningen på at genskabe "kontrollen med det offentlige bureaukrati" og er andre steder beskrevet som et opgør med, hvad man forstod som et "professionsstyrer", hvor fagprofessionelle bredte sig i de offentlige bureaukratier med deres uigennemtrængelige professionelle logikker, der i det politiske system blev anset for at udgøre ikke bare et styringsproblem, men i høj grad også et demokratisk problem (se f.eks. Torfing 2017 for en redegørelse af bureaukrati og professionsstyring som styringsparadigme). Resultatbaseret styring er et blandt mange redskaber, der i særlig grad har været brugt hertil de seneste 20 år. Det har imidlertid vist sig svært at dokumentere en sammenhæng mellem de mange tiltag, der har rettet sig mod de fagprofessionelles adfærd og holdninger og en mere effektiv offentlig velfærd, både herhjemme og i udlandet (Møller et al. 2016; Hood 2015).

Men hvorfor har det i praksis vist sig så svært at styre den professionelle praksis efter politiske mål i praksis? Er det modvillighed og manglende politisk ansvarlighed blandt de fagprofessionelle, eller skyldes det en ubalance i et mere kompliceret forhold? Jeg starter med en kort redegørelse for centrale empiriske undersøgelser af forholdet mellem resultatbaseret styring og professionel praksis for herefter at fortolke resultaterne i lyset af begreber om det fagprofessionelle skøn og den professionelle dømmekraft.

Resultatbaseret styringsessentielle karaktertræk

Resultatbaseret styring er en administrationspolitisk styreform under

New Public Management, der bygger på antagelserne, at du kun kan styre, hvad du måler, og politikere, borgere og professionelle er rationelle beslutningstagere (Kravchuk & Schack 1996). Van Dooren, Bouckaert og Halligan definerer således tilgange og redskaber, der bruger "the measured performance information to make decisions" (2015: 37) som resultatbaseret styring.

Resultatbaseret styring beskrives ofte som et redskab til at skabe positiv forandring til gavn for borgerne, hvis en række betingelser er opfyldt og centrale processer virker. For det første skal beslutningstagerne formulere konkrete mål for at håndtere velfærdsstatens mange komplekse sociale behov (Møller & Andersen 2017: 52). Beslutningstagerne forventes ikke blot at klarlægge den politiske vision og den administrative ramme, men også selve problemets art, målgruppen for en given indsats, og hvad de anser for at være de ønskede resultater og langsigtede virkninger (Kristiansen 2014; Lerborg 2013). For det andet skal indsats og ressourcer organiseres i forhold til de ønskede virkninger. Det er nødvendigt at bestemme, hvilke elementer, aktiviteter, produkter eller ydelser der skal bruges til at opnå de ønskede effekter, dvs. overvejelser om årsags-virkningsforhold. I teorien antages en årsagsforbindelse mellem de aktiviteter, der måles, og de forventede effekter (Møller & Andersen 2017: 52). Hovedaktiviteten i resultatbaseret styring er på den måde at beskrive de ønskede effekter af en given fagprofessionel indsats, således at det forventede årsagsforhold mellem indsats og virkning efterfølgende kan identificeres (Ejler et al. 2008; Eriksen 2008). For det tredje er løbende overvågning og evalu-

ering af præstationer en forudsætning for at kontrollere effekten og dermed for at være styringseffektiv. Det forventes at være gennem dokumentation (baseret på monitorering, dataindsamling og evaluering af præstationer), at det skal tydeliggøres, om de politiske mål nås. De indsamlede data skal derefter bruges til kontrol, og denne form for ledelse antages at fungere bedst, hvis der er en klar sammenhæng mellem de politiske mål, de relevante indsatser og de forventede virkninger. For det fjerde skal ledelsen, for at træffe beslutninger om den målte indsats, anvende de indsamlede data løbende. Lederne har ansvaret for at bruge data til styring af medarbejdere og samarbejdspartnere samt til at tilpasse de organisatoriske og ressourcemæssige betingelser.

Det forventes, at de reagerer rationelt på præstationsinformation ved at reformere, skære ned på eller fjerne årsagerne til de dårlige præstationer, samtidig med at man som leder forventes at respondere på behovet for investering, vedligeholdelse og anerkendelse af gode præstationer. Måling spiller således en afgørende rolle i resultatbaseret styring ligesom rationel ledelse gør det (Nielsen 2014), men det er først, når ledelsen bruger de indsamlede data til at træffe beslutninger, at organisationen bevæger sig fra at måle præstationer til også at styre efter dem, dvs. bevæger sig fra præstationsmåling til effektiv præstationsstyring (se Bouckaert & Halligan 2006; Møller & Andersen 2017: 52). Diktum er, at lederen altid skal sørge for at fastholde sin organisation og sine medarbejdere i en evig forandringsproces, idet den løbende kontrol med udbuddet af offentlig service kræver, at ændringer

fortløbende foretages, strømlines og måles (Lerborg 2013: 89). Resultatbaseret styring indebærer således et særligt højt niveau af praksisintervention, der – og som jeg vil redegøre for i det følgende – kan være en medvirkende årsag til at true den fagprofessionelle selvstændighed og autonomi.

Utilsigtede konsekvenser af resultatbaseret styring

Den resultatbaserede styrings kerneelementer skaber således de administrative og økonomiske betingelser for kontrol over professionsfaglige aktiviteter ved at præcisere klare mål for de offentlige organisationers forventede værdiskabelse (Kristiansen 2014). Dette er imidlertid ikke en simpel proces. En del af litteraturen om resultatbaseret styring handler om utilsigtede virkninger, dvs. konsekvenser, som ingen forventede eller ønskede skulle ske (Van Thiel & Leeuw 2002). Det, der blev forventet af effekt fra den resultatbaserede styring, viste sig at kolliderede med mange andre former for styring, traditioner og systemer. Det er ikke med offentlig styring som med en pc: man afinstallerer ikke det gamle styreprogram før et nyt installeres. Ny styring implementeres oveni i den eksisterende styring. Derudover er offentlige organisationer kendetegnet ved at håndtere flere mål samtidigt, der ofte er i konflikt. Dette er blevet fremhævet som en af grundene til, at virkningerne af resultatbaseret styring er slørede og ofte ikke eksisterende (Boyne 2008; Boyne et al. 2005).

Derudover peger studier på, at en anden type af utilsigtede konsekvenser har vist sig at påvirke implementeringen af resultatbaserede værktøjer, herunder kvaliteten og effektiviteten af indsatsen

overfor borgerne. Praksissvaret har ofte været at udarbejde indikatorer for mål og god professionspraksis (de Bruijn, de Bruijne & Steenhuisen 2008). Hvis eksisterende indikatorer ikke var tilstrækkelige, blev der blot tilføjet nye mål og indikatorer. Derfor blev målesystemerne mere og mere omfattende i stedet for at afhjælpe eksisterende mål og målesystemer. Årsagen er, at intet enkelt målepunkt eller indikator kan fange en fagprofessionel kompleksitet, og der kan derfor sjældent etableres en klar sammenhæng mellem mål, målinger og værdiskabelse. Litteraturen kalder dette for svampe- eller eskaleringslogikken (Bruijn, de Bruijne & Steenhuisen 2008; Pollitt et al. 2010; Woelert 2015).

For det andet har forskning dokumenteret, at organisationer, og dermed ledere og fagprofessionelle, risikerer at fokusere ensidigt på mål formuleret inden for et system af resultatbaseret styring. Konsekvensen fikserer så meget på et præstationsmål, at det ødelægger kvaliteten og pålideligheden af den indsats, der ydes til borgerne (Møller et al. 2016: 62), fordi det bliver det, der måles eller de data, som er tilgængelige, der afgør, hvad ledelse og medarbejdere orienterer sig mod (Holm-Petersen et al. 2015). Målfiksering er beskrevet som "tunnelsyn" og henviser til en tendens til at fokusere snævert på synlig kvantificerbare præstationer, hvilket sker på bekostning af at være opmærksom på de kvalitative aspekter af en indsats (Van Thiel & Leeuw 2002; Smith 1995; Bouckaert & Peters 2002). Denne evidens gentager et gammelt tema i analysen af bureaukratiet, der handler om hvad der sker når midler bliver til mål i sig selv: "devotion to the rules leads

Professionshøjskolerne er ved at finde sit ståsted mellem magtfulde universiteter, en præstationsstyrende stat, **en offentlighed og et civilsamfund, der kræver præcise og velunderbyggede problemløsninger.**



to their transformation into absolutes" (Merton 1957: 200). Rutinisering eller tjeklisteadfærd fremstår på den måde som endnu en ikke-hensigtsmæssig konsekvens af resultatbaseret styring og undersøgelser har her vist, at det er de svageste grupper, der er mest sårbare, når fagprofessionelle vurderinger erstattes af tjeklister (Ohemeng & McCall-Thomas 2013). Tjeklisteadfærd fremmer en art forhåndskategorisering af borgerne og fjerner refleksionen i de fagprofessionelles arbejdsgange, ligesom studier har vist, at der ofte stimuleres en uønsket strategisk adfærd (fx creaming eller gaming) i forfølgelsen af måloverensstemmelse fremfor, hvad man kalde for en fagprofessionel refleksiv praksis (Se f.eks. Møller & Stensöta 2017, der sondrer mellem en teknokratisk og en professionel borgertilgang). Et ensidigt fokus på målopnåelse kan bruges som en måde at undgå at interagere med vanskelige borgere på og kan motivere fagprofessionelle til at adlyde

lovens bogstav i stedet for lovens ånd på en måde, hvor de ender med at sætte både skøn og mål under regel (Lipsky 1980; Tummers et al. 2015).

Sammenfattende støtter disse empiriske studier et veletableret argument mod resultatbaseret styring som løsningen på problemer med de fagprofessionelles ansvarlighed og som et redskab til at forbedre de fagprofessionelles adfærd, arbejdsmotivation og værdiskabelse i mødet med borgerne.

Utilsigtede konsekvenser af professionel praksis

Det er dog ikke kun den eksterne målstyring af den professionelle praksis, der kan medføre utilsigtede konsekvenser for den offentlige værdiskabelse. Studier af fagprofessionelles skønspraksis peger på sammenhænge mellem svækkede refleksionskulturer og stereotyp klassifikation af borgerne. I et studie af danske politibetjente findes

en sammenhæng mellem stereotype forestillinger om "kriminelle", "hr. og fru Danmark" og betjentenes sanktionerende adfærd (Holmberg 2003), ligesom et andet dansk studie beskriver en sammenhæng mellem sociale forestillinger om fortjenstfuldhed og vurderinger af ret til førtidspension (Møller 2016). Studierne peger på, at når de fagprofessionelle ikke møder borgerne med et åbent sind, men i stedet ser dem gennem prædefinerede forestillinger og forventninger, så går det ud over et grundlæggende retsprincip om fair og lige behandling, ligesom det svækker den faglige refleksion over den konkrete vurdering af borgeren. Men det er også interessant, at dette fund ikke ser ud til at gøre sig gældende som en generel sammenhæng, men kun for nogle fagprofessionelle i bestemte sammenhænge. Der er med andre ord en betydelig variation i de fagprofessionelles skønspraksis og i den resiliens, de mestrer overfor at lade private normer

Professionel dømmekraft er således en dømmekraft, der hverken er privat eller esoterisk forankret i den konkrete sag, **og som ikke kan reduceres til hverken tjeklister eller til generel objektiv viden.**



og forestillinger om normalitet styre deres problemidentifikation af borgerne. I et større forskningsprojekt om forebyggelse og bekymring blandt sundhedsplejersker, pædagoger og lærere finder forfatterne en sammenhæng mellem diversitetserfaring og graden af faglig argumentation for bekymring for børn og familier. Jo mere erfaring med diversitet enten fra sin egen baggrund eller fra sin arbejdsmæssige kontekst, jo mere tilbøjelige er fagprofessionelle til at bruge professionelle og ikke sociale eller symbolske kategorier til at beskrive deres bekymring for børn og familier på (Harrits & Møller 2016). Ekstern målstyring og manglende refleksion og videnanvendelse udgør således forskellige faldgruber for refleksivitet og kvalitet i det fagprofessionelle arbejde.

Ekstern og intern faldgrube for den professionelle dømmekraft

Litteraturen om frontlinjeadfærd og markarbejderbureaukrati forklarer,

hvordan offentlig styring kan skabe dysfunktionelle krydspres for personer, der arbejder i bureaukratiets frontlinje (Lipsky 2010). Det grundlæggende argument er, at politik er en praksis, der rækker ud over politikernes formuleringer og ud over bureaukraternes udformning af proceduremæssige rutiner. Det er de offentlige medarbejdere, der møder borgerne, som gør politik til virkelighed. Det er dem, der træffer beslutninger om, hvad de skal gøre, hvornår og hvorfor. (Lipsky 2010: 3).

I professionssociologien forstås man skønnet som en bedømmelse, der beskrives som en refleksiv diagnostisk praksis (Abbott 1988). Et skøn betegnes her som en vurdering, der nok kan være strukturelt begrænset i juridisk forstand, men som aldrig kan reduceres til en eksplicit regel. Ifølge Grimen og Molander (2008) omfatter skønnet en (epistemologisk) mulighed for at vælge mellem flere behandlingsmuligheder

og skal således forstås som en kognitiv praksis, hvor der kan vælges mellem flere mulige fortolkninger af "sagen". Karakteren af lovgivning, retningslinjer, målstyring og videnskabelig viden om årsagssammenhænge, herunder kendskab til faglig praksis og personlig erfaring, er alle vigtige informationskilder for den professionelle. Disse objektive kvaliteter strukturerer, men bestemmer ikke indholdet af en konkret vurdering af borgernes behov for offentlig service (Wilensky 1964; Lipsky 1980; Epp & Maynard-Moody 2014).

En del af teorien er primært fokuseret på at forstå forholdet mellem subjektive og fagprofessionelle vurderinger og ikke mindst på, hvad der definerer og kvalificerer professionel dømmekraft (Grimen & Molander 2008). Brante lægger vægt på evnen til at oversætte videnskabelig viden til praktisk handling (2011) og evnen til at vurdere, hvordan formålet med regler er omdannet til noget, der

kan give mening i borgernes liv. Schön påpeger, at fagprofessionel dømmekraft er kendetegnet ved en evne til at kunne hæve sig over sin egen praksis og reflektere over den i generelle, analytiske termer (Schön 1983; Møller & Andersen 2017: 59).

I overensstemmelse med disse argumenter definerer Andrew Abbott professionelt arbejde som bestående af en blanding af objektive og subjektive kvaliteter (Abbott 1988: 40). De objektive kvaliteter vedrører teoretisk og generel viden om problemer og behandlinger og forskellige videnskabelige klassifikationssystemer, mens de subjektive kvaliteter vedrører evnen til at forstå individets specifikke behov og symptomer i lyset af og udfordret af en generel objektiveret viden. Mere præcist siger Abbott, at de subjektive kvaliteter består af evnen og retten til at klassificere et problem, at begrunde det og handle på det. I mere formelle termer vedrører de subjektive kvaliteter evnen til at diagnosticere, inducere og udlede (Abbott 1988: 40). Teoretisk er det disse tre handlinger, der sammen definerer, om en vurdering udøves professionelt eller ej (dvs. automatiseret som i rutineadfærd, eller stereotyp som i forudindtaget).

På baggrund af Abbotts forståelse af dømmekraft kan diagnose, behandling og inferens forstås som problemidentifikation, problemintervention og faglig begrundelse eller blot som en klassifikation (Møller & Andersen 2017: 59). Argumenter er, at ingen af de tre kognitive praksisser kan være fuldstændig objektiveret eller eksternt defineret, ligesom de heller ikke kan baseres på selvreflekterende subjektivitet alene.

Den professionelle dømmekraft kan på denne måde beskrives som værende abduktiv eller iterativ. Professionelle bruger deres generelle viden (del af de objektive kvaliteter) og erfaringer med lignende typer eksempler til at spore og "se" borgerens unikke behov og problemer, som så på den anden side kan bruges til at teste de objektivt baserede, generelle forståelser af et givent fænomen eller forestillingen om en given årsags- virkningssammenhæng. Den fagprofessionelle dømmekraft forudsætter således både subjektive og objektive kvaliteter, der er vanskelige at bruge på fornuftig og ræsonnerende vis uden en vis grad af autonomi til at kunne vælge, dvs. til at kunne bestemme, udlede og identificere den mest præcise faglige vurdering af et problem og dets behandlingsmuligheder (Abbott 1988: 44). Sagt på en anden måde, så kan man sige, at en faglig succes (forstået som en præcis diagnostik og klassificerende præcision) afhænger af en evne til at skabe en meningsfuld sammenhæng mellem de objektive og de subjektive kvaliteter ved en 'sag'. Når en professionel lader objektive kvaliteter bestemme vurderingen af et specifikt problem, vil deres inferens ifølge Abbott være svag, mens en stærk inferens opstår, når den professionelle (over) bestemmer vurderingen af individets specifikke problem uden reference til objektive kriterier fra det videnskabelige område eller fra professionens egne standarder (Møller & Andersen 2017: 60; Abbott 1988: 44).

Den professionelle dømmekraft kræver personlig inddragelse, social interaktion og refleksion og dermed sociale kompetencer, f.eks. mellem en læge og en patient, mellem en pædagog og et barn eller mellem en bibliotekar og

en borger for at klassificere behov og vurdere, hvad der skal til for at opfylde borgernes behov så præcist som muligt og er på den måde væsentlig for den offentlige politikens værdiskabelse (Grimen & Molander 2008; Freidson 2001; Abbott 1988; Schön 1983). Professionel dømmekraft er således en dømmekraft, der hverken er privat eller esoterisk forankret i den konkrete sag, og som ikke kan reduceres til hverken tjeklister eller til generel objektiv viden (Møller & Andersen 2017: 59).

Professionel dømmekraft under resultatbaseret styring af professionel praksis

De utilsigtede konsekvenser af resultatbaseret styring, der bl.a. kommer til udtryk som tjeklisteadfærd og tunnelse, kan på den måde forstås som en ubalance i den måde, der infereres på mellem problemidentifikation og indsats. Indsatsen kan fx anvendes for generelt på en prædefineret målgruppe og deres problemer (svag inferens): "Too little inference is a well-known part of the larger phenomenon of routine behavior" (Abbott 1988: 51) eller for specifikt, som når den professionelle udtænker en specifik og skræddersyet behandling for hver enkelt person, han eller hun møder (stærk inferens).

Derfor opstår rutinemæssig adfærd eller tjeklisteadfærd, når fagprofessionelle udøver svag inferens, dvs. når der ikke skabes forbindelse mellem subjektive og objektive kvaliteter eller på den anden side udøver stærk inferens, hvor det kategorisk afvises, at der kan etableres et link mellem individets problem og enhver form for objektiv viden. I begge tilfælde kan det ifølge Abbott betyde, at den professionelle prognose,

det vil sige den mellemregning, der sikrer, at det giver mening at bruge en given indsats over for et bestemt individ, ignoreres. Professionel dømmekraft kan således præciseres med begrebet klassifikation som en bestemt kognitiv praksis eller som den begrundelse, der skaber forbindelsen mellem diagnose og handling, for eksempel mellem en socialarbejders problemidentifikation af et barns behov for en psykologisk indsats eller en hjemmestøtteindsats (Møller & Andersen 2017: 60).

I en resultatbaseret styringssammenhæng bestemmes målene for den professionelle praksis på det politiske og det administrative niveau, som ifølge Abbotts klassifikationsbegreb kan indsnævre den faglige vurdering og i værste fald erstatte en professionel bedømmelse med rutinemæssig adfærd. Dette kan også ske, fordi forholdet mellem diagnose (problemidentifikation) og behandling sker samtidigt og ikke i en separat lineær proces, som det fx antages i rationel præstationsstyring.

Diagnosen er netop aldrig fikseret, men er i sig selv et undersøgelsesredskab for den fagprofessionelle. Den fagprofessionelle bruger diagnosen eller problemidentifikation som redskab til at udforske, hvilken behandling der skal til for at afhjælpe eller fjerne problemet og kan i videnskabelig forstand forstås som de hypotesetests, man f.eks. som forsker laver for at være så præcis som mulig i sine analytiske fortolkninger af data. Den professionelle praksis er på den måde "årsagsstyret" på en facon, der kan være i konflikt med resultatbaseret styring. Her er mål og virkninger nærmere at betragte som statiske forestillinger om problemers ophav og løsningsmodeller, der er formuleret i administrative termer på afstand af den faglige praksis. Præstationsmål fungerer derfor ikke som diagnostiske værktøjer til at finde ud af, hvilke behandlinger det giver bedst mening at anvende på problemet, fordi de er politisk-administrativt bestemt på forhånd (Abbott 1988: 48).

Forståelsen af, hvem der skal identificere og formulere mål og indsats, samt af hvordan man skal styre efter dem i praksis under resultatbaseret styring, er væsensforskellig fra professionel praksis. Målforståelsen i resultatbaseret styring fastlåser både problemidentifikation og indsats til eksternt bestemte mål og fremmer således, ifølge Abbotts begreber, sandsynligheden for, at den fagprofessionelle ikke reflekterer over, hvad der er den rette behandling for borgeren, dvs. en stereotyp borger-tilgang eller en tjeklisteadfærd. Den stærke kobling mellem mål og indsats kan fjerne fokus fra en kobling mellem generel viden og konkret problem og altså udelukke den mellemregning, der netop sikrer, at f.eks. patienten diagnosticeres, dvs. problemidentificeres og behandles korrekt. Forskellene mellem styring, mål, skøn og problemidentifikation i resultatbaseret styring og professionel praksis kan opsummeres på følgende måde:

	Resultatbaseret styring	Professionel praksis
Styringsprincip	Effekt- og resultatstyring	Årsagsstyring
Mål	Politisk-administrativ	Diagnostisk
Skøn	Subjektiv støtte	Refleksiv inferens
Problemidentifikation	Målaflødt	Skønsudledt

Kilde: Møller & Andersen 2017: 61.

Som beskrevet andetsteds, så afhænger kvaliteten af professionel praksis således af den fagprofessionelles kognitive evne til at udøve en afbalanceret vurdering, der både trækker på objektiv generel viden og på subjektiv konkret viden. Kvaliteten vil derfor i høj grad afhænge af den diagnostiske praksis. Når indgreb og diagnoser "vælges" på forhånd og den fagprofessionelle mister diagnostisk præcision reduceres værdiskabelse til et spørgsmål om en vellykket gennemførelse af specifikke forudbestemte indsatser. Hvis målet er foruddefineret, bestemmes diagnosen eller problemidentifikationen uden refleksion over, hvorfor én og ikke en anden indsats foretrækkes i det konkrete tilfælde (Møller & Andersen 2017: 61).

Diskussion

Når staten resultatstyrer, betyder det, at målene bestemmes centralt af politiske beslutningstagere og deres embedsmænd, ofte på afstand fra borgerne med en række utilsigtede konsekvenser for den offentlige værdiskabelse. Ekstern målstyring rummer en faldgrube for den fagprofessionelle praksis, ligesom der er en intern faldgrube for professionel praksis, når der ikke trækkes på generel, objektiv viden eller på professionelle eller private diversitetserfaringer i mødet med borgerne.

Den manglende kobling mellem, hvad der vides generelt om et givent problem, og hvad der erfares konkret med et særligt problem, kortsluttes i begge tilfælde og det efterlader mig ved artiklens begyndelse omkring implikationerne af de blandende resultater fra henholdsvis styringslitteraturen og litteraturen om professionel praksis. Der findes empirisk belæg for, at der er en ekstern såvel som en intern faldgrube for den professionelle praksis: Ekstern målstyring af den professionelle praksis og manglende refleksion og vidensanvendelse i den professionelle praksis. Artiklen har belyst betydningen af disse to faldgruber med et relativt simpelt teoretisk greb: Andrew Abbotts klassifikationsteori om professionel dømmekraft.

I et større perspektiv rejser analysen af faldgruber for den professionelle dømmekraft spørgsmålet om, hvilken rolle de fagprofessionelle uddannelser spiller for fremtidens professionsprojekter? Særligt to forhold ser ud til at være væsentlige i denne sammenhæng: 1. Hvilken type af objektiv viden er relevant for de fagprofessionelle i deres daglige arbejde og 2. Hvordan rustes de kommende fagprofessionelle til at kunne tilegne sig tilstrækkelig kvalificeret subjektiv viden i interaktionen med de patienter, elever, klienter og

borgere, de kommer til at stå overfor på deres fremtidige arbejdspladser? Det første forhold vedrører, hvilken type af objektiv viden der er væsentlig at dyrke og tilegne sig i løbet af sin uddannelse, mens det andet forhold måske er langt sværere at forholde sig til i praksis. Det vedrører uddannelsesstedernes kontrol med, hvem de lukker ind og på hvilken baggrund. Det ser ud til at være en styrke for den fagprofessionelle, at hun/han både har tilstrækkelig relevant viden med sig i bagagen om, hvad der virker for hvem, hvornår og hvorfor, men også at have en solid erfaring med forskellige måder at være på, leve på og tænke på og her kan karaktersnit og motiverende ansøgninger hurtigt komme til kort. Men også spørgsmålet om vidensgrundlag kan være svært. Skal den objektive viden hentes fra universiteterne, eller skal den være professionspartikulær og udvikles som professionshøjskolernes egne studier over sammenhænge og årsags-virkningsforhold i de konkrete fagprofessionelle miljøer? Professionshøjskolerne er ved at finde sit ståsted mellem magtfulde universiteter, en præstationsstyrende stat, en offentlighed og et civilsamfund, der kræver præcise og velunderbyggede problemløsninger. De står lige der, hvor kampen om at definere, hvad der tæller og gælder som objektiv viden, anvendt viden og som refleksiv praksis foregår. ♦

REFERENCER

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bouckaert, G. & Peters, B. G. (2002). "Performance Measurement and management. The Achilles' Heel in Administrative Modernization". *Public Performance & Management Review*, vol. 25(4), pp. 359-362.
- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2006). "Performance and Performance Measurement". In: G. B. Peters and J. Pierre, ed., *Handbook of Public Policy*. London: SAGE Publications, pp. 443-459.
- Bowe, R., Ball, S. J. & Gold, A. (2017). *Reforming Education and Changing Schools: Case Studies in Policy Sociology*. London: Routledge.
- Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L. J. & Walker, R. M. (2005). "Where next? Research directions on performance in public organizations". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15(4), pp. 633-639.
- Boyne, G. A. (2008). "What is public service improvement?" *Public Administration*, vol. 81(2), pp. 211-227.
- Brante, T. (2011). Professions As Science-Based Occupations. *Professions And Professionalism*, 1 (1): 4-20.
- Degeling, P., Kennedy, J., & Hill, M. (2001). "Mediating the cultural boundaries between medicine, nursing and management-the central challenge in hospital reform", *Health Services Management Research*, 14(1), 36-48.
- Derber, C. (Red)(1982). *Professionals as Workers: Mental Labour in Advanced Capitalism* (Red. C. Derber). Boston: G. K. Hall and co.
- de Bruijn, H., de Bruijne, M. & Steenhuisen, B. (2008). "Managing infrastructure Performance. An Empirical Study on the Use of Performance Management Systems in Two Network Industries". *Competition and Regulation in Network Industries*, vol. 9(1), pp. 75-91.
- Ejler, N., Seiding, H. R., Bojsen, D. S., Nielsen, S. B. & Ludvigsen, F. (2008). *Når måling giver mening. Resultbaseret styring og dansk velfærdspolitik i forvandling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Epp, C. R., Maynard-Moody, S. & Haider-Markel, D. P. (2014). *Pulled over: How police stops define race and citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eriksen, M. (2008). *Den logiske model – et værktøj til at planlægge, gennemføre og evaluere sociale indsatser*. Aarhus: KREVI.
- Evetts, J. (2011). "A new professionalism? Challenges and opportunities", *Current Sociology*, Vol. 59(4), pp. 406-422.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The third Logic. On the practice of knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Grimen, H. (2008). Profesjon og skjønn. In: A. Molander & L. I. Terum, ed., *Profesjonsstudier*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Harrison, S. (2016). 'Street-level bureaucracy and professionalism and health services' (Red. Hupe, P.; Hill, M. & Buffat, A.) *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Bristol: Policy Press.
- Harrits, G. S. & Møller, M. Ø. (2016). *Forebyggelse og bekymring i professionel praksis*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Holmberg, L. (2003). "Are Immigrants and Their Descendants Discriminated against in the Danish Criminal Justice System?", *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, Vol. 4, pp. 125-142.
- Holm-Petersen, C., Wadmann S. & Andersen N. B. V. (2015). *Styringsreview på hospitalsområdet*. København: KORA – Kommunernes og Regionernes Forsknings- og Analyseinstitut.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A Government that Works Better and Costs Less?* Oxford: Oxford University Press.
- Kravchuk, R. & Schack, R. (1996). "Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993". *Public Administration Review*, vol. 56(4), pp. 348-358.
- Kristiansen, M. B., ed. (2014). *Resultatstyring i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Lerborg, L. (2013). *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*, 3rd ed. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.

Styring, professionel dømmekraft og faldgruber for fagprofessionel værdiskabelse

- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary, Expanded Edition*. New York: Russell Sage Foundation.
- Merton, R. (1957). *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press.
- Møller, M.Ø. (2016). "She isn't Someone I Associate with Pension" – a Vignette Study of Professional Reasoning", *Professions & Professionalism*, vol. 6(1), pp. 1-20.
- Møller, M. Ø., Iversen, K. & Andersen, V. N. (2016). *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. København: København: KORA – Kommunernes og Regionernes Forsknings- og Analyseinstitut.
- Møller, M. Ø. & Andersen, V. N. (2017). "Resultatbaseret statsstyring af lokal kernevelværd", *Politik*, vol. 2 (20), pp. 50-67.
- Møller, M. Ø. & Stensöta, H. O. (2017). "Welfare State Regimens and Caseworkers' Problem Explanation", *Administration & Society*, DOI: 10.1177/0095399717700224, pp. 1-29
- Nielsen, P. A. (2014). "Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels, and Managerial Priorities". *Public Administration*, vol. 92(1), pp. 142-160.
- Ohemeng, F. & McCall-Thomas, E. (2013). "Performance management and "undesirable" organizational behaviour: Standardized testing in Ontario schools". *Canadian Public Administration-Administration Publique Du Canada*, vol. 56(3), pp. 456- 477.
- Pollitt, C., Harrison, S., Dowswell, G., Jerak-Zuiderent, S. & Bal, R. (2010). "Performance Regimes in Health Care: Institutions, Critical Junctures and the Logic of Escalation in England and the Netherlands". *Evaluation*, vol. 16(1), pp. 13-29.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: how professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Sehested, K. (2006). "How public management reforms challenge the roles of professionals", *International Journal of Public Administration*, Vol. 25(12), pp. 1513-1537.
- Smith, P. (1995). "On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector". *International Journal of Public Administration*, vol. 18(2), pp. 277-310.
- Torfinng, J. (2017). "Bureaukrati og professionsstyring som styringsparadigmer" (red. Andersen, L. B.; Greve C.; Klausen, K. K. & Torfinng, J.) *Offentlige styringsparadigmer*, København: Djøf Forlag.
- Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E. & Musheno, M. (2015). "Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 25(4), pp. 1099- 1126.
- van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. London; New York: Routledge.
- Van Thiel, S. & Leeuw, F. (2002). "The Performance Paradox in the Public Sector". *Public Performance & Management Review*, vol. 25(3), pp. 267-281.
- Wilensky, H. L. (1964). "The Professionalization of Everyone?" *American Journal of Sociology*, vol 70(2), pp. 137-158.
- Woelert, P. (2015). "The 'logic of escalation' in performance measurement: An analysis of the dynamics of a research evaluation system". *Policy and Society*, vol. 34(1), pp. 75-85.