

Kort sammenfatning og forfatteroplysninger

Styringsværktøjer er ikke uskyldige. De styrer betingelserne for, hvordan ledere kan styre. Det er hovedpointen i denne artikel, som først beskriver, hvordan ledelsesteoretikere såvel som praktikere har brug for et præcist begreb om styring for at kunne foretage en vurdering af værktøjernes styringspotentiale. Dernæst formidles et overblik over den offentlige styringshistorie for at anskueliggøre hvordan den nye lederudfordring ser ud i dag. Til sidst fremsættes et bud på, hvordan ledere kan håndtere denne udfordring, nemlig at styre brugen af styringsværktøjer.

Niels Åkerstrøm Andersen er forskningsprofessor på Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, Handelshøjskolen i København. Han har bl.a. skrevet bøgerne: "Borgernes kontraktliggørelse" (2003) "Kærlighed og omstilling" (2001), "Udlisering – Strategi og historie" (1998), "Udlisering – Når det private bliver politisk" (1996) og "Selvskabt forvaltning" (1995). Niels Thyge Thygesen er adjunkt samme sted. Han har bl.a. skrevet afhandlingen "Målstyret ledelse" (2002). Videre har han organiseret konferencer om "Tillid" og skrevet om emnet i bogen "Det handler om Tillid" (2001). Han arbejder for tiden på et større projekt om styringsværktøjer i den offentlige sektor og har senest bidraget til bogen: "Organiseret kommunikation" (2003).

Styring af styringsværktøjer

Styringsværktøjer er ikke uskyldige. De styrer betingelserne for, hvordan ledere kan styre. Det er hovedpointen i denne artikel, som først beskriver, hvordan ledelsesteoretikere såvel som praktikere har brug for et præcist begreb om styring for at kunne foretage en vurdering af værktøjernes styringspotentiale. Dernæst formidles et overblik over den offentlige styringshistorie for at anskueliggøre hvordan den nye lederudfordring ser ud i dag. Til sidst fremsættes et bud på, hvordan ledere kan håndtere denne udfordring, nemlig at styre brugen af styringsværktøjer.

Det er næsten utænkeligt at forestille sig et liv som offentlig leder uden styringsværktøjer. Vi kender dem alle: Regelstyring, økonomistyring, værdistyring, kvalitetsstyring, projektstyring, kontraktstyring, Bestiller-udfører-modeller (BUM), benchmarking, det sociale indeks, udlisering, indlicitering. De kommer i en lind strøm som pjecer fra Finansministeriet, Kommunernes Landsforening eller Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune, som CD-rommer eller kurser fra konsulentfirmaer eller som diktater fra centralforvaltningerne. Og fælles for dem alle er, at de byder sig alle til som løsningen på lederens udfordringer.

Problemet er, at styringsværktøjer alment opfattes instrumentelt. Den instrumentelle betoning af værktøjer er der ikke noget i vejen med. Men det er en betoning af hvad lederen gør med værktøjerne, frem for hvad værktøjerne gør ved ledelse. For normalt spørger vi til, hvordan lederen bruger værktøjer til at gennemføre det, lederen gerne vil. Opfattelsen er, at styringsværktøj er et instrument, der forlænger og omsætter lederens intention til effekt. Når nu intentionen er at slå et søm i brættet, så behøver man selvfølgelig en hammer. Men konsekvensen er, at styringsredskaber sættes i anden række. Artiklens ambition er således at forlade denne leder-dyrkelse og i stedet dyrke værktøjet. Et skifte i fokus der betyder, at den normale opfattelse af den styrende leder gøres knap så selvfølgelig, for netop at kunne spørge til, hvordan teknologier afsætter lederens mulighed for at styre?

Men hvad giver anledning til dette skifte i fokus? Som vi var inde på, så fremstår styringsværktøjer som et temmelig uomgængeligt træk ved ledelse. Siger man som leder nej til at anvende en håndfuld af de mest moderne, bliver man sandsynligvis stemplet som ude af trit med samtiden. Det er tankevækkende. Og det er det, fordi styringsværktøjer i deres indbydende semantiske emballage i grunden forhindrer afvisning; også selvom man skulle tro, at det var ledere der bestemte (N. Andersen/A. Born 2001). Dette er blot ét aspekt, der kraftigt rokker ved den instrumentelle betoning af lederen der styrer. Vi vælger imidlertid en anden rute, der også rokker ved lederens suverænitet.

For yderligere interessant bliver det at tænke sig, hvordan styringsværktøjer ikke blot vanskeliggør et "nej", men også afsætter muligheden for, hvad man som leder kan sige "ja" til. Som Heidegger bemærker med udgangspunkt i teknologien, så består verdenen pludselig af søm, når man står med en hammer i hånden (M. Heidegger 1999). Pointen er, at styringsværktøjer styrer betingelserne for, hvordan styrende kan styre og hvad der kan styres på. Styringsværktøjer skaber med andre ord styringspraksis. Hammeren er ment som en metafor herfor. Men tænk blot på, hvordan økonomistyring, muliggør rollen som økonomichef, udpeger medarbejderen som udgift og forvandler organisationen til økonomiske transaktioner. Styringsværktøj skaber socialitet og har altid gjort det. Derfor spørger artiklen: *Hvordan gør styringsteknologi ledelse mulig? Og hvordan bliver det muligt for lederen at styre?*

Artiklen er delt op i fire hovedafsnit med hver sin pointe:

Styringsværktøjer er aldrig neutrale. De rummer hver især meget forskellige strategiske og udviklingsmæssige muligheder. Afhængigt af hvilket værktøj man styrer efter træder organisationen, dens omverden, dens medarbejdere, dens fremtid, dens styrker og dens svagheder forskelligt frem og dermed bliver ens valgmuligheder som leder forskellige. Derfor er det vigtigt at have et præcist begreb om, hvad det egentlig vil sige at styre, for at kunne foretage en vurdering af styringsværktøjer og deres styringspotentiale. Et sådan begreb fremsættes i første hovedafsnit, hvor vi stiller spørgsmålet: *Hvad vil det sige at styre?*

I andet afsnit redegør vi for, hvordan den historiske udvikling har afsat et særligt styringsproblem, nemlig det forhold at styring går ud på at styre sig selv. Dertil er der behov for helt nye styringsredskaber, der langt fra ligner de reguleringværktøjer, vi som oftest knytter til den offentlige sektor. Når vi spørger ind til historisk skabte betingelser for styring, er det for at vise, hvordan udviklingen repræsenterer et skifte fra regulering til øget selvregulering.

Denne selvstændiggørelse har skabt en efterspørgsel for nye værktøjer til de offentlige organisationers selvstyring. I tredje afsnit fremsætter vi et katalog af disse selvstyringsværktøjer, der alle er nye på den offentlige scene, men også under eksplosiv fremmarch. Vi fremhæver i dette katalog, hvordan disse værktøjer er forskellig i måden de afsætter ledelsens styringspraksis, netop fordi de hver for sig, og på forskellig vis, former selvstyringens mulighed.

I fjerde afsnit tager vi hul på den moderne ledelsesudfordring der viser sig, når selvstyring i alle dets afskygninger er blevet et mantra. Det handler om ledelsens nye rolle som selvstyringens styrende forudsætning.

1. Hvad vil det sige at styreⁱ?

I dag diskuterer vi sjældent, hvad styring er. Og det på trods af, at det er umuligt at forestille sig ledelse uden styring. I vores hverdag har vi derfor stabiliseret en særlig opfattelse af styring, der går ud på, at man som leder får andre til at gøre det, man beder dem om. Men denne opfattelse, vil vi hævde, udgør kun den ene halvdel af historien. For en præcis opfattelse af styring betyder som sagt, at vi også har blik for, hvilket styringspotentiale vi siger ja til, når vi siger ja til et nyt styringsværktøj.

Hvad styring er, illustreres bedst ved den ofte anvendte metafor for styring, nemlig styrmanden og hans skib. Styrmandens opgave er at sikre, at skibet kommer frem til den rette havn til tiden. Men

hvordan gør han egentlig det? Han lægger jo ikke bare fra og sejler til han får målet for øje. Ude på havet er styringen af skibet baseret på, at styrmanden kan indsætte en forskel mellem skibets aktuelle position og skibets planlagte kurs. Det er f.eks. det der sker, når kaptajnen på sejlskibet hele tiden bevæger roret fra side til side. Så styrer han. Og det gøres ved hele tiden at korrigere mellem skibets aktuelle position og skibets planlagte kurs. Styring af et skib består simpelthen i løbende at korrigere skibets bevægelsesretning, så forskellen mellem kurs og position mindskes. Det kan siges mere alment: *At styre består i at minimere en forskel.*

Forskellene kan selvfølgelig være mange. Erstatte vi styrmanden med økonomichefen, så er sidstnævnte jo notorisk kendte for at styre på forskellen mellem budget og forbrug. Strategier derimod, er opmærksomme på forskellen mellem status og så målet for den fremtidige ønskede udvikling. Og for HRM-afdelingen, der f.eks. arbejder med ligestillingspolitik, så er det forskellen mellem mænd og kvinders løn for lige arbejde, der er vigtig. Det kan igen siges mere alment: *Forudsætningen for styring er altid, at der først indsættes en forskel, som dernæst kan minimeres.*

Men hvad har det med styringsværktøjer at gøre? Svaret er, at det er værktøjerne, der stiller en forskel til rådighed. Og det er et helt fundamentalt træk ved disse værktøjer. For at fortsætte i samme metafor er styrmandens værktøjer kort og kompas. De redskaber betyder, at han kan skelne og aflæse forskellen mellem position og kurs. Kun med kort og kompas kan position og kurs beregnes og erkendes præcist. På samme måde er økonomistyring et redskab, hvormed det bliver muligt at iagttage organisationen på en særlig måde, nemlig som økonomiske transaktioner. Og det er som nævnt et redskab, der stiller forskellen mellem budget og forbrug til rådighed. Uden denne forskel er det for økonomidirektøren ikke muligt at styre økonomien, ligesom det uden kort og kompas ikke er muligt for styrmanden at styre skibet. Mere generelt: *Styringsværktøjer er iagttagelsesredskaber, der stiller en bestemt forskel til rådighed, hvormed der kan styres.*

Men hvad med motor og ror? Uden disse er kort og kompas intet værd. Hermed er vi inde på et ofte overset forhold i forbindelse med styring. Skibets styring handler om at reducere forskellen position og kurs men kan kun lade sig gøre, hvis dele af skibet også er i stand til at styre sig selv. Uden tilstrækkelig motorkraft, ror, et veluddannet mandskab samt et godt samspil der imellem, kan styrmanden råbe ”5 grader nord”, uden at positionen rettes ind mod den fastlagte kurs. Styrmandens grænse for styring går altså ved mandskabets evne til selv at træffe beslutninger. Det har styrmanden ingen adgang til. I det offentlige ville den udbredte målstyring f.eks. intet være værd, hvis ikke centralt udmeldte mål og tilhørende korrigeringer ikke blev selvstændigt omsat af de decentrale institutioner til delmål og konkret praksis. Styringens ultimative grænse går altså ved selvstyringskapaciteten hos den, man søger at styre. Det kan igen siges mere generelt: *Styring forudsætter altid andres selvstyring.*

Vi har nu været inde på de helt fundamentale træk ved styring og teknologi. Tilsammen handler det om: *At styringsværktøjer er redskaber, der stiller en forskel til rådighed, hvormed der kan styres.*

2. Den offentlige styringshistorieⁱⁱ

Skibsmetaforen vil vi nu forlade og koncentrere os om det offentlige og dets styringshistorie. Vi vil foretage en kort gennemgang for at anskueliggøre den nye styringsudfordring og hvordan den adskiller sig radikalt fra tidligere udfordringer. Dernæst vender vi tilbage til de moderne styringsværktøjer og ser på deres konsekvenser for styring.

Groft sagt kan den offentlige styringshistorie de sidste hundrede år inddeles i tre perioder: Det klassiske bureaukrati, sektorforvaltningen, den superviserende forvaltning. Til disse tre perioder er der knyttet klassiske styringsværktøjer og hver periode forudsætter et særligt forhold mellem styring og andres selvstyring.

| | Styringsform | Styringsobjekt | Styringsgrænse |
|----------------------------------|---------------------|--------------------------|---|
| Bureaukratiet | Regler/Kontrol | Embedsmandens adfærd | Embedsmanden selvdisciplin |
| Sektorforvaltningen | Planlægning | Forvaltning | Forvaltningens evne til at omsætte central input til decentral output |
| Supervisionsforvaltningen | Supervisering | Organisationers autonomi | Organisationens selvstændighed og strategisk kapacitet. |

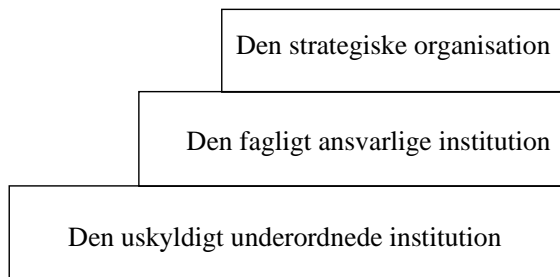
Det klassiske bureaukratis største styringsproblem var at minimere forskellen mellem regler og embedsmandens praksis. Styringsformen var kontrol af forvaltningsafgørelser og styringsobjektet det enkelte embede og den enkelte embedsmand. Forudsætning for styring og kontrol var den enkelte embedsmands selvdisciplin. Man kan også sige, at sammenfaldet mellem praksis og regler kan aldrig være større end embedsmandens evne til på egen hånd at handle systematisk, rutineret og disciplineret.

Sektorforvaltningen, der vokser frem i løbet 1960'erne, formulerede et andet styringsproblem. Problemet var at reducere forskellen mellem del og helhed, dvs. samstemme en sværm af offentlige del-aktiviteter med et sektorielt helhedshensyn. Styringredskabet var planlægning og grænserne for planlægningen var, at de forskellige delforvaltninger reagerede forudsigeligt og ens på planlægningens sektorielle input, så delforvaltningernes output blev som planerne kalkulerede dem. Planlægningsmodellen brød imidlertid sammen i slutningen af 1970'erne. Det viste sig, at nok så meget planlægning blot førte til mere planlægning, hvilket forøgede forvaltningens kompleksitet og planløshed.

Fra begyndelsen af 1980'erne og frem er idealet en offentlig sektor med omstillingsdygtighed på alle niveauer. Samordning og udvikling skal skabes nede fra de enkelte institutioner, der hver især skal tage ansvar for egen udvikling og den helhed, de indgår i. Det store styringsproblem er at reducere forskellen mellem institutionernes selvomstilling og ydre tilpasning. Det man i dag søger at styre på, er den enkelte institutions omstillingsevne, den enkelte institutions evne til at forholde sig til sig selv og sin egen omstilling. Grænsen for denne styring er institutionens selvstændighed.

Udfordringen er altså, at skabe decentral omstilling. Og det der er på spil, er ikke mindre end den enkelte institutions forvandling. Fra en uskyldig institution i et hierarki, der refererer opad i hierarkiet til regler og politikker som begrundelse og undskyldning for alt hvad de gør, til selvstændige organisationer med ansvar for egen udvikling og målsætninger, og som først og fremmest refererer til sig selv og til egne strategier som begrundelser for, hvad de gør. Det siger sig selv, at en sådan forvaltning kun i begrænset omfang kan benytte sig af hierarkier som styringskanal, fordi enhver brug af hierarkiet præcist taler til institutionen som uskyldig institution uden egentlig ansvar, snarere end en omstillingsdygtig, ansvarstagende og strategisk virksomhed. Vi taler derfor om supervisionsforvaltningen som den forvaltning, der styrer ved at skabe decentral selvstændighed i enkeltinstitutionerne. Supervisionsforvaltningen faciliterer selvstyring snarere end at bidrage med indblanding og autoritativ underordning.

Den offentlige institutions trinvis selvstændiggørelse



3. De moderne styringsværktøjer

Der findes i dag et væld af styringsværktøjer designet for supervisionsforvaltningen. Det, der kendetegner disse værktøjer er, at de alle handler om at gøre organisationer i stand til at styre sig selv. Og der er i sig selv forunderligt, eftersom styring altid er blevet opfattet som måden at fratage andre deres selvstændighed, ved at bestemme hvad de må og ikke må.

Det vigtige er imidlertid, hvordan styringsværktøjerne adskiller sig fra hinanden ved at stille en bestemt forskel til rådighed. Som vi var inde på før, er der himmelvid forskel på, om det er økonomichefen, der ved hjælp af økonomistyring mindsker forskellen mellem budget og forbrug. Om det er strategen, der mindsker forskellen mellem mål og faktisk ydelse. Eller om det er ligestillingskonsulenten, der mindsker forskellen på mænds og kvinders løn.

Pointen er, at det enkelte styringsværktøj synliggør organisationen for organisationen selv på helt bestemte måder: Organisationen som økonomi, organisationen som strategi, organisationen som køn m.m. Samtidig usynliggøres andre muligheder. Hvis en organisation f.eks. ikke fører et socialt indeks, så bliver det svært i formaliseret form at vide noget om den sociale ansvarlighed, som eksterne interessenter mener, organisationen udviser. Noget bliver måleligt og dermed styrbart, mens noget andet forsvinder væk fra horisonten, som om det var uvæsentligt. Man ser det, styringsværktøjet tillader én at se. Og mens man er i gang med at styre, ser man ikke det, styringsværktøjet ikke gør synligt.

I følgende skema har vi søgt at sammenfatte en række af de gængse styringsværktøjer, den forskel de forudsætter og det strategiske udsyn de afgrænser. Der er gjort med henblik på, som leder selv at vurdere konsekvenserne af den styring, der vælges til:

| Styringsværktøj | Hvilken forskel skal reduceres? | Hvilket strategisk udsyn stilles til rådighed? |
|----------------------|--|--|
| Værdibaseret ledelse | Centrale værdier/lokale normer | Organisationen som moral At kunne skelne mellem institutionernes forskellige normer, og at sætte en grænse for forskelligheden gennem fælles værdier. |
| Kvalitetsstyring | Eksplícitte standarder/implicit viden | Organisationen som standarder At kunne skelne mellem organisationens tavse viden og så dens eksplícitte standardisering heraf mhp. at reducere forskellen her imellem. |
| Kvalitetsudvikling | Systematisk læreprocesser/tilfældig læring | Organisationen som lærende At kunne skelne mellem de spontane læreprocesser i institutioner og så de |

| | | |
|-----------------|-----------------------------------|--|
| | | systematisk tilrettelagte læreprocesser mhp. at minimere forskellen mellem disse, så den spontane læring gives retning og systematisk opsamling. |
| BUM-model | Bestilling/udførelse | Organisationen som rekvirent At kunne skelne mellem bestillingen af en ydelse og udførelsen af ydelsen mhp. at kunne minimere forskellen mellem bestilling og udførsel. |
| Kontraktstyring | Pligt til dialog/frihed til drift | Organisationen som frihed At skelne mellem underordnede institutioners driftsfrihed på den ene side for at kunne give dem en position til på den anden side at indgå i dialog og forhandling om i princippet frivillig binding af deres driftsfrihed til overordnede visioner. |
| Benchmarking | Ens/forskellig | Organisationen som afvigelse At kunne skelne på hvilke parametre man er forskellig fra de andre institutioner på feltet for at kunne nærme sig feltet. |
| SWOT | Forskellig/ens | Organisationen som identisk At kunne skelne mellem hvor man ligner og hvor man er forskellig fra feltet mhp. at styrke sin profil. |
| Målstyring | Fremtid/nutid | Organisationen som fremtid At kunne skelne mellem organisationens nutidige situation (hvem er vi?) og den fremtidige ønskede tilstand (hvem vil vi gerne være?) samt at reducere denne afstand til fremtiden mhp. at skabe omstilling. |

Det bliver, som det kan aflæses i skemaet, ret afgørende for en organisations udviklingsretning, hvilke styringsredskaber, der tager i anvendelse. Værktøjerne er ikke neutrale. De er politiske i betydningen afgørende for udviklingsretningen og bestemmer, hvad der kommer i fokus for strategisk ledelse. De kan ikke sættes på en neutral effektivitetsskala. Det er ikke muligt at fastslå, at det ene værktøj er bedre end det andet, for de styrer hvad man kan få øje på. De fører vidt forskellige steder hen, og de indeholder hver især en særlig mulighed for styring.

Et godt eksempel er forskellen mellem Benchmarking hvormed det bliver muligt at sammenligne og så SWOT-redskabet hvormed det bliver muligt at differentiere organisationen fra andre. Begge styringsværktøjer forudsætter forskellen ens/forskellig, men de værdilader denne forskel på hver sin måde. Det er ikke så abstrakt som det måske lyder. Med Benchmarking kan organisationen iagttages sig selv som afvigende fra andre succesfulde organisationer (forskellig), men med idealet om at komme til at ligne dem (ens). Med SWOT-analysen er det omvendt. For med dette redskab er formålet at skille sig ud fra andre organisationer (forskellig), for at kunder kan lægge mærke til ens særlige kompetencer, der helst ikke skulle flyde sammen med konkurrenternes (ens). Med skibsmetaforen som billede på organisationen bliver pointen klar. Med Benchmarking bliver det muligt at styre og bevæge skuden fra at være forskellig fra de andre til at ligne de andre. Med SWOT-redskabet bliver det omvendt muligt at bevæge skuden fra at ligne de andre til at være forskellig derfra.

Dette eksempel illustrerer det vi indledte med; at styringsværktøjer ikke er neutrale værktøjer. For potentialet ligger i den styringspraksis disse værktøjer hver især stiller til rådighed. Og som vi har

set, så er det selve definitionen af organisationen og dens relation til omverdenen, der står på spil, når styringsredskaber tages i brug.

Mangfoldigheden af styringsværktøjer er i det hele taget afgørende at reflektere over som leder. For det brede udbud af værktøjer udpeger et tofoldigt dilemma, når de antages at indfri idealet om selvstændighed.

Det første dilemma består i, at ethvert tilvalg af selvstyringsværktøj er et valg, der begrænser styring. Som vi har vist, ligger der en begrænsning i det udsyn hver styringsværktøj stiller til rådighed. Styringsværktøj er alt andet end instrumentel omsætning af lederens intention til effekt. Det forholder sig omvendt. Styringsværktøj afsætter muligheden for at være intenderende som leder, for hvad der kan ledes på, og dermed hvordan der fortsat kan styres. Hver gang man forholder sig til indførslen af nyt værktøj, forholder man sig derfor til endnu en begrænsning i måder at iagttage sig selv i forhold til en omverden. Idealet om selvstyring er således viklet ind i en paradoksi, som idealet selv er blind for. Det lyder: *Forøgelse af selvstyring sker gennem begrænsning af styring.*

Det andet dilemma består i, at flere værktøjer ikke forstærker styringen, de gør den blot mere flertydig. Alle kender det billede Science Fiction filmene stiller til rådighed, hvor en større kommandocentral gennem diverse teknologiske overvågningsredskaber, kontrollerer alt og alle. Dette billede styrker blot den instrumentelle betoning af styring, og at mere styring opnås gennem flere værktøjer. Men holder vi fast i, at styringsværktøjer på forskellig vis producerer den styrendes rolle samt hvad der kan styres på, så opløses entydigheden, kontrollen og forudsigeligheden i takt med mængden af styringsværktøjer. Igen er idealet om selvstyring viklet ind i en paradoksi, som idealet selv er blind for. Det lyder: *Ustyrligheden forøges i takt med antallet af styringsværktøjer.*

4. Den moderne ledelsesudfordring

Men hvad kan denne paradoksi bruges til? Hvordan stiller denne indsigt krav til ledelse? Vores bud er, at har man ikke blik for de muligheder og betingelser der følger med tilvalget af nye styringsværktøjer, er man som leder i realiteten ikke særlig styrende. Mange offentlige organisationer vælger desværre på stemningen og især på, hvad der føles moderne. Men sjældent diskuterer man, hvad valget af styringsværktøj i grunden betyder? Hvordan organisationen kan iagttages? Hvordan det bliver muligt at styre? Og hvilken rolle man selv bliver sat i? Og der satses desværre alt for ofte på alt for mange værktøjer. Har man garderoben fyldt med tøj, kan man altid iklæde sig den rigtige organisationsmode. Og det er jo altid godt at se godt ud, så andre bliver glad og tilfreds med én. Det synes som om, at eksponeringen af styringsværktøjer er ved at blive de nye legitimeringsformer i det offentlige. At vise dem frem bliver vigtigt, men det tilsidesætter desværre en sans for de konsekvenser værktøjer har for en styringspraksis. Det er som kejserens nye klæder. Man skal jo ikke have været leder i mange år, før man kender kamæleonens fortrin.

Lad os se på kvalitetsstyring som eksempel. Mange vælger dette værktøj til, fordi det benyttes af mange; og hvem tør i øvrigt at sige nej til at forbedre kvaliteten? Men man skal være opmærksom på, at styringsværktøjer gør noget ved den, der styrer og ved det der styres på. Indføres kvalitetsstyring på et plejehjem, bliver plejehjemsforstanderen sat i rollen som kvalitetsingeniør, der har øje for forskellen mellem implicit viden og eksplicite standarder, og i øvrigt nedsat til at foretrække det sidste. Omsorgen bliver i kvalitetsstyringens blik et spørgsmål om at følge en fastlagt standard, og overalt hvor standarderne bredes ud, er der risiko for at omsorgen fortrænges

til fordel ensartet og standardiseret service. På den måde går kvalitetsstyring nogen gange på tværs af den kvalitet, der skal udvises i situationen, f.eks. mere snak end den beskrevne rengøring eller omvendt. Og især inden for omsorgsområdet er det netop tavs viden, der fører til omsorg. Det kaldes erfaring. Det handler om situationsforfølelse, individualitet, den ældres humør, intuition m.m. Ofte er omsorgsmennesker ikke særlig gode til at sætte ord på omsorgen; det er jo noget man gør og ikke noget man taler om. Det vil svare til at spørge en nybagt moder om at lave standarder for babyens omsorg. Svaret kan næppe blive præcist. Risikoen er, at man laver standarder for nogle, der ikke har brug for det og beder ansatte om at beskrive den omsorg, der kun upræcist lader sig beskrive. Men kvalitetsstyring er af den grund ikke et dårligt værktøj. Men den passer måske bedre til en anden strategisk ambition, nemlig frit valg, netop fordi standarder betyder, at der kan vælges. Pointen er, at det bliver bydende nødvendigt for ledelse at vurdere, om det er målet om situationsbestemt omsorg eller ambitionen om at indføre frit valg, og konkurrere med nabokommunen, der skal sættes på og ikke mindst hvilket styringsredskab, der så egner sig bedst. Sådanne refleksioner over styringsværktøjernes grænser og deres indbyrdes konflikter er afgørende for at styre den offentlige service hen imod en målsat udvikling.

Vores budskab er: *At styringsværktøjer må vælges med udgangspunkt i den enkelte organisations egen vision og strategi.*

Visionen må bestemme vejen. Man hopper jo heller ikke blot på et tog, fordi det kører stærkt. Det er vigtigere at vide, hvor det kører hen. Styringsværktøjet og den offentlige organisation skal derfor passe sammen. Et skib kan selvfølgelig ikke bruge værdistyringsredskabet til noget som helst, fordi et kronometer er bedre til at styre med og bringe skibet i mål. Det er altså vigtigt at vurdere, hvorvidt og hvordan styringsredskabet passer til institutionens virke, dens faglighed og de fremsatte visioner og mål. Ellers havner vi i det dilemma, at kaptajnen på skibet råber: ”3 grader mere tillid” eller ”tilliden skal lige skal justeres tre grader mere i nordøstlig retning”. Eksemplerne er selvfølgelig ment for sjov, men der ligger en hel del alvor bag. Kvalitetsstyring var et eksempel på dette. Desværre ser vi i dag, at mange organisationer får læst og påskrevet fra centralt hold, at de skal bruge det ene mere opfindsomme styringsredskab efter det andet. Ellers også vælger de det selv. Denne situation producerer så ikke andet end ubrugeligt støj for den pågældende institution og kan allerhøjest føre til organisationshykleri eller dekobling. Det er et kendt fænomen blandt ledere og består i at ”at lede på trods”.

Udfordringen for ledere er enkel at få øje på, men uvant at håndtere. I en tid, hvor styring bliver sat lig med selvstyring, bliver det tvingende nødvendigt at tilegne sig et blik for styringsværktøjer der overskrider den vante instrumentelle opfattelse af styring og værktøjer. Dette blik er til forskel herfra et blik, hvormed det bliver muligt at vurdere styringsværktøjer, deres styringspotentiale og hvordan de sætter en anden styringspraksis på dagsordenen. Det er en udfordring, der præcis sætter ledelse i rollen som selvstyringens styrende forudsætning.

Litteratur

Andersen, Niels Åkerstrøm/Thygesen, Niels, *Styring af Styringsteknologier*, Ledersupporten, Københavns Kommune personaleblad, 2002

Andersen, Niels Åkerstrøm/Born, Asmund, *Kærlighed og omstilling*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 2001

Andersen, Niels Åkerstrøm, *Selvskabt forvaltning*, Nyt for Samfundsvidenskaberne, 1995

Heidegger, Martin, *Spørgsmålet om teknikken og andre skrifter*, København: Nordisk forlag, 1999

Luhmann, Niklas, 1997, Limits of Steering, *Theory, Culture & Society*, 14, 41-57.

Luhmann, Niklas, *Social Systems*, Stanford University Press, California, 1995

Luhmann, Niklas, 1990, Technology, environment and social risk: A system perspective, *Industrial Crisis Quarterly*, 4, 223-231.

Thygesen, Niels, 2003, Hvordan iagttages ledelse som styringsteknologi, H. Højlund & M. Knudsen, *Organiseret kommunikation*, Samfundslitteratur, Handelshøjskolen i København, 287-309

Thygesen, Niels, Målstyret Ledelse, Ph.d., Handelshøjskolen i København, 2002

Supplerende litteratur

Bentzon, Karl-Henrik, *Fra vækst til omstilling*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne, 1998

Ejersbo, Niels, *Den kommunale forvaltning under omstilling*. Odense: Odense Universitetsforlag, 1996

Greve, Carsten, *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2001

Luhmann, Niklas, *Social Systems*. Stanford University Press. California. 1995

ⁱ N. Luhmann, 1997; M. Heidegger, 1999; N. Luhmann, 1990; N. Luhmann, 1995; N. Thygesen, 2001, 2002

ⁱⁱ N. Andersen/A. Born, 2001; N. Andersen, 1995