Nicolaj Ejler

Faglig ledelse

mellem kerneopgave og styring

JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG

Faglig ledelse mellem kerneopgave og styring

Til Safran og Hugo

Nicolaj Ejler

Faglig ledelse mellem kerneopgave og styring

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2017

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Nicolaj Ejler
Faglig ledelse mellem kerneopgave og styring

1. udgave, 1. oplag

© 2017 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan.

Omslag: Marianne Tingkov
Tryk: Toptryk Grafisk, Gråsten

Printed in Denmark 2017
ISBN 978-87-574-3999-1
E-bog ISBN 978-87-7198-160-5

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Indhold

Forord 11

Kapitel 1. Styring skal understøtte kerneopgaven, ikke styre fagligheden 13
Styring skal understøtte fagligheden og styrke kerneopgaven 13
Alt kan ikke bare sættes frit 15
Bogens indhold 16
Tillid eroderes pga. enkeltsager 17
Vi forsøger at styre kerneopgaven, men den er for kompleks til, at vi kan detailstyre den 20
Mellemledere navigerer i et krydspres 26
Hvorfor har vi fået det styringsregime, vi har? 28
Styring har også skabt moderne ledelsesredskaber 33
Styring kommer af gode intentioner 35
Den nødvendige styring 38
Det demokratiske argument 38
Retssikkerhedsargumentet 38
Det etiske argument 39
Det økonomiske argument 41
Det organisatoriske argument 41
Det faglige argument 42
Styringskæden er ikke lineær – styring fortolkes og omsættes af mennesker 42
Det er både et demokratisk problem, at demokratisk vedtagne politikker ikke overholdes – og at overstyring ikke kan realiseres 47
Regering efter regering har forsøgt at deregulere – uden resultater ... 50
Ny styring kræver mod 51
Et spørgsmål om tillid 54

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Del A. Kerneopgaven og fagligheden tilbage og fagprofessionernes medansvar for dette

Kapitel 2. Fagprofessionerne skal genvinde autoritet via systematisk, dokumenterbar faglighed 61
Om fagprofessionelles professionsetik og dømmekraftens forrang 61
Hvad karakteriserer en profession? 63
Vil konkurrencestaten gøre alle fagprofessionelle til dens fodsoldater? 65
Den politisk-administrative position vs. den pædagogisk-konservative position 69
Styrke fagprofessionelles redskaber 71
Professionerne må tage ansvar for en professionsfaglighed 72
Faglige organisationer må anerkende ledelse og tage medansvar 80
De faglige organisationers fokus på medlemmerne frem for borgerne 84
Når professionsetikken sættes over loven 85
Danmark er en tillidskultur 87
Tillid og styring er hinandens forudsætninger 88
Begge parter skal skabe gensidig tillid 90
En ny balanceret styringsmodel 92
En ny tredje vej 93
En refleksions- og læringskultur, som afløser for en dokumentationsfokuseret styringskultur 96

Kapitel 3. Kerneopgaven 101
Kerneopgaven er at skabe værdi for borgeren 101
Kerneopgaven udvikles konstant af de mennesker, der er i organisationen 103
Vi skal finde ind til, hvad kerneopgaven er 104
Når vi kender kerneopgaven, kan vi designe styring, der understøtter den 106
Opgaver, der ikke er kerneopgaver og ikke understøtter kerneopgaverne 108
»Public service motivation« driver offentligt ansattes motivation 111

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Kapitel 4. Faglig ledelse 113
Faglig ledelse er centralt for at sikre stærke faglige kulturer, der realiserer kerneopgaven 113
Faglig ledelse sker i et krydspres 114
Systemledelse og hverdagsledelse 117
Styringskæden, værdikæden og meningskæden 118
Systemisk teori betoner meningsskabelse 119
Er styring bare umuligt? 121
Politisk styrede organisationer giver komplekse ledelsesrum 122
En organisations værdiskabelse 125
Selvledelsens dilemma og udfordringer 128
Fagprofessionelle er vidensarbejdere – hvordan forløser vi deres potentiale bedre? 129
Støttefunktioner 131
Ledelsesopgaven udvikler sig 132

Kapitel 5. Datadrevet refleksionspraksis 135
Det, de reagerer imod: for mange uvedkommende data til central brug 135
En udfordring for begge parter 137
Måling i kerneydelsen 141
Datainformeret læringsledelse 142
Progressionsmåling til at forstå den konkrete faglige indsats for hver enkelt borger 144
Datadrevet ledelse for en lærende organisation 148
Forandring med de fagprofessionelle 151
Heltene er dem, der med data også viser, hvor de fejler 154
Om præstationsdata, og hvordan data skal præsenteres 159
Hvad kan vi gøre for at komme videre? 160

Del B. Statslig overstyring eller nye understøttende tiltag?

Kapitel 6. Det skal også være evidensbaseret indsats – om evidenskultur 167
Evidens er systematiseret viden på flere niveauer 167
Evidens kan opfattes som indsnævrende af handlemuligheder for praktikere og politikere 170

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Forskningsinformeret læringsledelse på skoleområdet 171
Kritik af evidens 172
Om fidelitet 175
Evidens betyder ikke, at det virker for alle – men vi skal få så meget ud af evidens, som vi kan 176
Tjeklister er en vej til at frigive energi til det komplekse 178
Relationel koordinering: at forstå, anerkende og bruge hinanden 181

Kapitel 7. Implementering – den næste bølge af frisættelse eller bare endnu et statsligt styringsregime? 185
Implementering i institutioner er kompliceret 185
Bureaukratiets manglende forståelse af praksis 190
Hvad – hvorfor – hvordan 192

Kapitel 8. Kritik af New Public Management og resultatbaseret styring 197
NPM er en samlebetegnelse for mange forskellige reformer indført fra 1970'erne 197
Resultatbaseret styring – den nye genstand for kritik 199
Målhierarki: Outputs måler aktiviteter – resultater og effekter er de ændringer, vi vil opnå 200
Det kræver ledelse og gode praktikere at gå fra outputs til resultater og effekter 202
Fartbøderne i Nordjylland som den udbredte case 203
Nogle indvendinger mod NPM, der ikke holder 204
Kritik: Vi bruger forkerte mål, der forvrænger indsats 204
Kritik: Den offentlige sektor er for kompleks til at reducere til nogle få mål 205
Kritik: Effekter er langsigtede og kan derfor ikke bruges 206
Kritik: Man kan ikke måle menneskelige interaktioner 206
Amerikansk studie viser, hvad der virker og ikke virker 208
Britisk studie skyder NPM ned 209
Myter om negative effekter af NPM driver meget af debatten 210
Fra New Public Management til New Public Governance 211
Hvad kan vi gøre for at komme videre? 213

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Del C. En ny styringsmodel

Kapitel 9. En ny styringsmodel – konsekvenser og veje frem 219
Vi har i Danmark en reformkultur, som andre misunder os 219
Statens rolle i at skabe en ny balance i styring og dokumentation 220
Lokal overimplementering skal væk 222
Vi kan ikke afvikle kompleksitet. Men vi kan undgå, at overkomplicere kerneopgaven 225
MED-udvalg kan være en tidsrøver, hvis de bruges forkert 225
Konsekvenser for politikere og administratorer og for fagprofessionelle 227
Mod en ny »empowerment«-velfærdsstatsmodel? 229
Nye dilemmaer 230
Nye muligheder med big data, digitalisering og disruption 231
Et afsluttende punktum – med en opfordring til at fortsætte debatten 233

Litteratur 235

Navneregister 239

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Forord

Blandt både politikere, administrative ledere, faglige ledere og fagprofessionelle er der en stigende frustration over den måde, styring i den offentlige sektor har udviklet sig. Politikere og administratorer forsøger at styre, men de oplever, at de ikke til fulde opnår det, de ønsker. Fagprofessionelle klager over, at de overstyres, at deres faglighed trædes under fode, at de demotiveres, bliver stressede af politikere og administratorers dokumentations- og målingstyranni.

Politikere og administratorer forsøger at styre kerneopgaven for at sikre højere kvalitet og afværge de enkeltsager, pressen jævnligt rapporterer fra velfærdsstatens institutioner. Styring af kerneopgaven sker eksempelvis ved at lovgive om og regulere på normeringer, antal sager, antal samtaler, samtalernes varighed, udarbejdelse af pædagogiske læreplaner, test og målinger, opgørelse af sygefravær, medarbejdertilfredshed og brugertilfredshed.

Men det er alt sammen *forsøg* på at styre kerneopgaven, det *er* ikke styring af kerneopgaven. Den er meget vanskeligere at styre, for den rummer den kompleksitet, der er, når mennesker interagerer. Fagprofessionelle arbejder ikke helt ens med alle borgere. De bruger intuition, dømmekraft, skøn.

Jeg er optaget af, hvordan vi får afviklet en masse overstyring, samtidig med at vi ikke forfalder til bare at skælde ud på styring og New Public Management. Al styring er jo indført med et rationale, et ønske og et mål om at nå noget bedre. Så det enkelte styringsredskab er ikke nødvendigvis et problem i sig selv. Det er den lag på lag på lag-styring, der er bygget op, der samlet betyder, at noget styring ikke er hensigtsmæssig, men tværtimod undergraver det, den egentlig er udviklet til.

Jeg oplever i mine dialoger med politikere og embedsmænd, at mange er klar over, at de gængse styringsredskaber ikke er de gode svar, der sikrer opfyldelse af deres mål om højere kvalitet i den offentlige sektors ydelser. Og jeg oplever i mine dialoger med fagprofessionelle, at mange

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

er klar over, de skal tage et medansvar for at styrke professionsfagligheden ved mere forskningsinformeret og systematisk refleksiv praksis.

Jeg vil med denne bog forsøge at skabe en fælles debatplatform mellem politikere, administratorer, fagprofessionelle og interesserede borgere om, hvordan vi finder fælles løsninger. Politikere og administratorer skal lære at tale »kerneopgav'sk«. Fagprofessionelle skal lære at tale »djøf'sk«. Ikke fordi de skal overtage hinandens sprog og fagligheder. De skal lære at respektere og forstå hinanden. For heri findes de gode fælles løsninger for en ny styringsmodel.

Jeg takker de mange, jeg de senere år har drøftet disse emner med, og som har medvirket til at skærpe mine vurderinger af, hvordan vi får skabt nye gode løsninger. En ganske særlig tak til Karin Ingemann, Stefan Hermann, Morten Kristensen, Thomas Jordan Johannesen, Christian Nissen, René Bugge Bertramsen og Per Nikolaj Bukh, der har læst og kommenteret manuskriptet og medvirket til, at jeg er blevet mere reflekteret. Også en særlig tak til dem, jeg har måttet interviewe specifikt til denne bog: Louise Skov, Morten Kristensen, Beth Lilja, Niels Christian Barkholt, Jesper Skorstengaard, Arne Eggert, Peter Kastholm og den anonyme leder af en kommunal hjemmepleje. Tak til Jeppe Strandsbjerg og Anders Grove på Djøf Forlag, til Charlotte Jørgensen, der har lavet figurer og andet for mig i 20 år, og Marianne Delcomyn, der har hjulpet mig med at lave konferencer, debatmøder og studieture. Den største tak skal lyde til min dejlige kone, der altid skærper min dømmekraft og gør mig til et bedre menneske.

København, d. 24. august 2017

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

KAPITEL 1

Styring skal understøtte kerneopgaven, ikke styre fagligheden

Styring skal understøtte fagligheden og styrke kerneopgaven

Vi har brug for at få fagligheden og kerneopgaven tilbage i centrum i de fagprofessionelles praksis. Vi skal give fagprofessionerne mere ansvar for at løse deres opgaver med deres faglighed. Det kræver også, at fagprofessionerne tager et større professionsansvar på sig med at definere faglige standarder og normer for, hvad der er god praksis og god kvalitet. Fagprofessionelle skal praktisere vidensinformeret med en mere systematisk refleksiv praksis for at sikre konstant læring af, hvad der virker bedst for at fremme faglig praksis med størst kvalitet og effekt for borgerne.

Vi har desværre fået udviklet en overstyring på mange områder. For megen procesregulering, dokumentationskrav og måling undergraver fagligheden og demotiverer fagprofessionelle. Styring er blevet for dominerende i fagprofessionelles udøvelse af kerneopgaven.

Vi skal huske, at styring ikke er et mål i sig selv. Styring skal understøtte faglighed og styrke kerneopgaven. I dag er styrings- og ledelsesarenaerne for opdelte. Vi taler om styring, planlægning og budgetstyring i ét rum, og om faglighed, kvalitet og effekter for borgerne i et andet rum. Det kommer ofte til at betyde, at fagligheden taber til styringen, fordi styringen taler i et sprog, der ofte har forrang – budgetter skal overholdes, ellers straffes kommunerne økonomisk. Styring sker i en årscyklus med frister, der skal overholdes. Der skal være regeloverholdelse.

Tiden er tyk af kritik af styring og det, der er blevet det store monster: New Public Management (NPM). NPM beskyldes for at være årsagen til alt det, vi ikke kan lide ved den offentlige sektor. Bureaukrati, dårlige be-

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag

slutninger, økonomiske hensyn vejer tungere end faglige hensyn. Vi har overstyring, dokumentationstyranni, målingstyranni, der undertrykker faglighed og umyndiggør fagprofessionelle. Vi har virksomhedsplaner, tjeklister, scorecards, lederevalueringer, effektiviseringer, fusioner, benchmarkinger, der tager for meget tid og forvrænger fokus. Alt, hvad der er ulogisk og uhensigtsmæssigt for enhver i og omkring den offentlige sektor, bliver til kritik af NPM. Mange kræver NPM afviklet.

Men det er ikke en mulighed. Alle de nævnte styringsredskaber er indført med en hensigt om at styrke kvalitet og effekt, og det er vidt forskellige redskaber, som man ikke bare kan klumpe sammen og benævne NPM. Problemet er ikke det enkelte styringsredskab og styringskrav i sig selv. Problemet er den lag på lag-styring, der er kommet. Stadig mere detailregulering og nye styringsredskaber. Der kommer hele tiden nyt til, men der afvikles sjældent noget. Så selv redskaber, der hver især er gode og indført med en god mening, bliver samlet dårlige, uhensigtsmæssige og for dyre i forhold til den værdi, de skaber.

Jeg vil i denne bog vise vejen til en styringsmodel med en bedre balance mellem styring og faglighed, og hvordan faglig ledelse skal ske mellem kerneopgave og styring. Jeg vil finde ind i substansen af kritikken af styring, for der er grund til at være kritisk overfor overstyring. Men jeg vil samtidig vise, at vejen frem ikke er total frisættelse fra styring. NPM er ikke død og vil ikke dø. Men NPM kan heller ikke male videre. NPM var det rette svar på nogle af de udfordringer, vi stod med i 1980'erne og 1990'erne.

Nu er der brug for andre typer styringstilgange som supplement til NPM, men det er svært at afvige fra de vante metoder og teknologier. Der skal rulles en stor del styring tilbage. Vi har brug for en ny balance, en ny styringstilgang, hvor faglighed får forrang, og hvor faglig ledelse er den centrale komponent til at genrejse kerneopgaven. Styring skal understøtte fagligheden og styrke kerneopgaven.

Jeg har som konsulent bidraget til at udvikle styringssystemer, dokumentations- og målingssystemer, ledelsesudviklingsprojekter. Det er blevet mere og mere tydeligt for mig, at vi er nødt til at genindsætte fagligheden, kerneopgaven i centrum af den offentlige sektor. Det er i fagprofessionelles praksis, interaktioner med borgerne, at kvalitet og effekter skabes.

Min ambition med denne bog er at bidrage til at finde en styringsmodel, hvor politikere og administratorer afvikler en del af den overstyring,

Denne bog er omfattet af lov om ophavsret og må ikke videregives – herunder udlånes, sælges eller kopieres – i digital form.
Indholdet må alene anvendes af licenstager i henhold til de til enhver tid gældende licensbetingelser.
© Jurist- og Økonomforbundets Forlag