

# På jagt efter mening

## Styring af offentlige organisationer

Masterafhandling

Master of Public Governance, 1. halvår 2012

Christian de la Porte Simonsen

Antal anslag: 111.537

Vejleder:

Morten Knudsen

Copenhagen Business School (CBS)

## **Indholdsfortegnelse**

Introduktion og tematisering .....	3
Problemformulering .....	6
Det teoretiske afsæt .....	7
Kort om datamaterialet .....	7
Hvorfor socialkonstruktivisme? .....	8
Styring – en begrebsdefinition .....	10
Dialogbaseret aftalestyring iagttaget som oversættelse.....	10
Dialogbaseret aftalestyring – en præsentation .....	11
Udgangspunktet.....	13
Kontraktstyring i bevægelse .....	15
Fra kontrakt til dialogbaseret aftalestyring.....	17
Opsummering .....	19
Dialogbaseret aftalestyring i et systemteoretisk perspektiv.....	20
Sociale systemer .....	21
En styringsmæssig udfordring.....	22
Meningsbegrebet.....	25
Opsummering .....	27
Den dialogbaserede aftale som strukturel kobling .....	28
Den dialogbaserede aftale som praktiseret styring – del 1 .....	30
Metodiske overvejelser - interviewet som datakilde .....	31
Den dialogbaserede aftale som praktiseret styring – del 2 .....	33
Mellem pligt og frihed .....	33
Den gensidige forpligtelse .....	35
Oversættelsen .....	37
Hvorfor dette mål og ikke et andet?.....	39
Dialogen som medie .....	41
Opsummering .....	42
Konklusion .....	43
Perspektivering .....	46
Abstrakt.....	49
Anvendt litteratur.....	51

## **Introduktion og tematisering**

---

For godt to år siden påbegyndte Ballerup Kommune, hvor jeg er chef for kommunens daginstitutioner, implementeringen af et nyt styringskoncept: "Dialogbaseret aftalestyring".

Udgangspunktet for det nye koncept var et ønske om, at skabe et velfungerende dialogsystem om opgaver, kvalitet og resultater. Det er forventningen, at der med indførslen af styringskonceptet opnås en systematisering af den centrale styring, samtidig med at de decentrale enheders frihedsgrader øges i form af en øget frihed i selve opgaveløsningen. Konceptet skal understøtte at der arbejdes målrettet med de politiske mål og skal ligeledes bidrage til en effektiv og sikker drift, samt kvalitetsudvikling (Ballerup 2009).

Da konceptet første gang blev præsenteret for daginstitutionslederne blev det modtaget med skepsis og flere ledere gav direkte udtryk for modstand mod konceptet. Reaktionen var som sådan ikke helt uventet, eftersom institutionslederne ved andre lejligheder har problematiseret værdien af en række af de initiativer, der iværksættes "oppefra" i organisationen, da disse initiativer i deres forståelse ikke bidrager til kvalitative forbedringer af institutionernes kerneydelse (det gode og udviklende liv for børn), men alene har et kontrollerende formål.

Reaktionen var dog også lidt overraskende, da styringskonceptet blandt andet har til formål, at understøtte lederne i deres prioriteringer og varetagelse af de strategiske ledelsesopgaver.

Set ud fra et organisationsteoretisk perspektiv kan ledernes umiddelbare reaktion forstås ud fra deres ledelsesmæssige position. Qua deres forankring i såvel det lille som det store fællesskab (Klausen 2001:240f) er de forpligtiget og medansvarlige for organisationens strategiske beslutninger med fokus på helheden samtidig med, at de på den værdimæssige bane er stærkt forankret i den daglige pædagogiske praksis og dens professionsbærere værdier (Schmidt 1998 og 1999, Hansen 2001). Det er en ofte dilemmafyldt position, hvor lederne, som Christian Nissen udtrykker det, er placeret i en klassisk konflikt mellem de forskellige styringsrationaler og værdier, der er fremherskende blandt aktørerne på den offentlige arena (Nissen 2008:275f).

Daginstitutionsledernes reaktion kan med andre ord tolkes som udtryk for en forståelig reaktion på præsentationen af "endnu et styringskoncept", de i ud-

gangspunktet har svært ved at se værdien i og som i deres optik potentielt øger kompleksiteten i deres ledelsesopgaver (Melander 2010:28, Thygesen 2008:186, Villadsen 2008:10).

Begrebet mening er et gennemgående begreb, når institutionslederne giver udtryk for deres dilemmaer og frustrationer. Dette eller hint opleves ikke som meningsfuldt, det *giver ikke mening* eller det betegnes som *meningsløst*.<sup>1</sup>

Set ud fra et teoretisk perspektiv om forandringsstrategier (Kotter 2002, Fernandes 2006) giver udtalelser af denne art anledning til bekymring, da oplevelsen af meningsløshed indikerer en afstandtagen, som kan betyde, at realiseringen af konceptet påvirkes i en negativ retning.

Udtalelserne markerer således en distance og underbygger billedet af den kløft, som f.eks. Klaus Majgaard beskriver, der er opstået mellem velfærdssamfundets frontmedarbejdere og de gængse styringsteknologier, og som blandt andet kan aflæses i en række undersøgelser, der viser, at flere stort anlagte styringstiltag ganske enkelt ikke bliver realiseret af ledere og medarbejdere (Majgaard 2011:522)<sup>2</sup>.

Ud fra ovenstående perspektiv var det forventeligt, at arbejdet med konceptet *dialogbaseret aftalestyring* ville bære præg af et reaktionsmønster udspændt indenfor skalaen ren obstruktion til de mere kreative løsninger i form af et overvejende symbolsk samarbejde, som i sidste ende vil betyde, at konceptet mister sin intenderede mening og værdi (Meyer 1977, Brunsson 2002).

Muligheden herfor er stadig til stede, men de første erfaringer med konceptet tegner imidlertid et andet og mere nuanceret billede. I forbindelse med en opfølgning på implementeringsprocessen gav institutionslederne f.eks. eksplicit udtryk for, at de dialogbaserede aftaler opleves som et *"godt arbejdsredskab i forhold til, at sikre der sker en stadig udvikling"*, samt at man nu *"glæder sig til den videre dialog om indholdet"* (Ballerup 2011a). Dette billede underbygges af, at ledergruppen for nyligt valgte, at fastholde en rimelig ambitiøs plan for udformning og indgåelse af aftalerne for indeværende år, selv om de kunne have valgt en anden og ikke lige så omfattende model.

---

<sup>1</sup> Dette afsnit er baseret på egne iagttagelser fra mine møder med daginstitutionslederne i foråret 2010

<sup>2</sup> Majgaard referer her til undersøgelser af indførelse af elevplaner, implementering af anbringelsesreformen og evaluering af pædagogiske lærerplaner i dagtilbud.

Udgangspunktet taget i betragtning er denne udvikling både overraskende og interessant, da ledernes tilbagemeldinger i min tolkning indikerer, at der er etableret en form for ejerskab til konceptet. Eller med andre ord, at styringskonceptet nu (til forskel fra de første reaktioner) under en eller anden form giver mening for lederne<sup>3</sup>.

Denne oplevelse har gjort mig nysgerrig efter at finde ud af, hvad dette tilsyneladende stemningsskift er udtryk for og hvorfor arbejdet med styringskonceptet på trods af alle odds, nu tilsyneladende opleves som meningsfuldt.

Nysgerrigheden er for det første rettet "indad" i forhold til mit eget ledelsesmæssige virke og det læringspotentiale, som denne iagttagelse måske byder på. Men min interesse skal også ses i perspektivet af de forskellige initiativer, som er igangsat for at finde nye veje for offentlig styring, der forener de målrettede styringsmetoder med mere praksisnære styrings- og ledelsesformer, som medtænker og tilgodeser vilkårene for den faglige produktion i institutionerne, og hvor de anvendte teknologier opleves som meningsfulde af de involverede aktører (Bendix 2009:1, Melander 2011:6).

Sidst men ikke mindst er det, som Kasper Villadsen udtrykker det, vigtigt at vi indenfor velfærdsorganisationerne har blik for, *"hvordan indførelse af bestemte ledelsesteknologier langsomt kan transformere selve indholdet i velfærden"* (Villadsen 2008:9). Ledelsesteknologier er med andre ord trods alle gode intentioner ikke uskyldige. Der er derfor flere gode grunde til at skærpe opmærksomheden på, hvad der sættes i spil, når en ny teknologi som eksempelvis dialogbaseret aftalestyring tages i brug. Temaet vil dog ikke selvstændigt blive behandlet i afhandlingen, men indgår som en bagvedliggende opmærksomhed.

Mit ærinde er således primært den læringsmæssige dimension med afsæt i arbejdet med styringskonceptet og med meningsperspektivet som omdrejningspunkt. Hvilket fører mig frem til min problemformulering.

---

<sup>3</sup> Begrebet "mening" bruges her i den første introducerede del i en dagligdags betydning, hvor vi typisk sprogligt skelner mellem om noget giver mening eller ej. Begrebet vil senere blive udfoldet og det vil blive diskuteret, hvorvidt man f.eks. kan tale om, at noget "ikke giver mening".

## Problemformulering

---

Udgangspunktet for min undersøgelse er Ballerup Kommunes styringskoncept "dialogbaseret aftalestyring"<sup>4</sup> samt arbejdet og processerne i tilknytning til konceptet. Dog hovedsageligt afgrænset til kommunens daginstitutionsområde.

Det jeg søger svar på er, *hvordan jeg kan forstå Ballerup Kommunes valg af dialogbaseret aftalestyring som overordnet styringskoncept, samt hvordan den dialogbaserede aftalestyring fungerer i praksis?*

Min undersøgelse forløber i tre hovedperspektiver:

- Som *det første* iagttager jeg det historiske forløb fra ideen til styringskonceptet fødes og indtil der træffes endelig beslutning om den dialogbaserede aftalestyring. Tilblivelsesprocessen følges ved at betragte udviklingen af den dialogbaserede aftalestyring i et translationsperspektiv (Røvik 2007) med det formål, at undersøge baggrunden for konceptet, samt at identificerer hvilke centrale begreber konceptet trækker på.
- For *det andet* undersøger jeg den dialogbaserede aftalestyring i et systemteoretisk perspektiv. Hensigten er ud fra et teoretisk perspektiv, at identificerer hvad det er for styringsmæssige udfordring, som organisationen intentionelt søger løst ved indførslen af den dialogbaserede aftalestyring, samt at undersøge, hvordan aftalekonceptet kan forstås, hvis det betragtes som en særlig kommunikationsform, der muliggør tilslutning indenfor flere forskellige kommunikationssystemer. Denne del af undersøgelsen danner samtidig den teoretiske ramme for undersøgelsens tredje perspektiv.
- I *det tredje* og sidste perspektiv iagttager jeg den dialogbaserede aftale i praksis med afsæt i, hvordan den dialogbaserede aftale i sin praktiserede form fungerer som et koblingsmedie. Spørgsmålet besvares primært ved at undersøge eksempler på, hvordan forskellige begrebslige konstruktioner etableres i tilknytning til aftalen og aftaleprocessen, og står til rådighed som tilkoblingsmulighed.

---

<sup>4</sup> Dialogbaseret aftalestyring er ikke en "Ballerup opfindelse" og mange andre kommuner arbejder ud fra koncepter med samme eller lignende overskrift. En undersøgelse foretaget af Kommunernes Landsforening (KL) viser dog, at der bag de tilsyneladende ens titler gemmer sig interessante forskelle (Johansen 2009). Derfor betoningen af, at udgangspunktet er styringskoncept, som det er beskrevet og anvendes i Ballerup Kommune, da en nærmere afsøgning af lighed og forskelle mellem kommunernes forskellige koncepter ligger udenfor dette projekts rammer.

## **Det teoretiske afsæt**

---

Min videnskabsteoretiske tilgang er baseret på socialkonstruktivismen og Niklas Luhmanns systemforståelse.

Valget af Luhmanns systemteori er begrundet i afhandlingens genstandsfelt og problemstilling, hvor eksempelvis Luhmanns meningsbegreb (Luhmann 2000:98ff) efter min vurdering er et både spændende og relevant udgangspunkt for min undersøgelse, da det bryder med vanlige forestillinger om meningsskabelse. Systemteorien giver samtidig mulighed for at stille skarpt på den systemiske og kommunikative udfordring, når og hvis vi intentionelt ønsker at udvikle styringsformer, der tilstræber en højere grad af samklang mellem de forskellige aktører. Luhmann har dog også sine begrænsninger, da han generelt var meget tilbageholdende med forslag til problemløsninger og mere praksisnære modeller, der kan give mulige svar på, hvordan der kan arbejdes med de problemstillinger, som kan fremanalyses via teorien. (Luhmann 1999:16). Min brug af Luhmann er derfor også baseret på andre forskeres bearbejdning og videreudvikling af Luhmanns systemteorier.

Desuden er anvender jeg den norske professor i statsvidenskab Kjell Arne Røviks translationsteorier i den første del af undersøgelsen. Røvik er straks lidt vanskeligere at placere indenfor det videnskabsteoretiske landskab, men betegner selv sit paradigiske ståsted som en *"pragmatisk institutionalisme"*, der placerer sig i et spændingsfelt mellem modernismen og socialkonstruktivismen (Røvik 2007:249).

Valget af Røvik skyldes først og fremmest, at hans teoretiske perspektiv, hvor han betragter udbredelse af populære organisationsideer som oversættelse, efter min vurdering er velegnet til at undersøge, hvordan en styringsmodel konstitueres og bliver til.

## **Kort om datamaterialet**

---

Den anvendte empiri kan i hovedtræk opdeles i to hovedgrupper i form af henholdsvis dokumenter med relevans for den dialogbaserede aftalestyring og en transskription af et interview med en seks institutionsledere. Interviewets status som datamateriale diskuteres senere i afhandlingen.

Dokumenterne er hovedsageligt notater o.l., der er udarbejdet og anvendt i forbindelse med udviklingen af styringskonceptet<sup>5</sup> og som er målrettet internt brug i organisationen. Det centrale dokument er et notat med titlen "Koncept for Dialogbaseret aftalestyring" hvor styringskonceptets ide, formål og rammer beskrives i en manuallignende form (Ballerup 2009<sup>6</sup>).

Ved besvarelsen af afhandlingens tredje undersøgelsesspørgsmål inddrages endvidere eksempler fra konkrete aftaler indgået på henholdsvis klub og dag-institutionsområdet.

### **Hvorfor socialkonstruktivisme?**

---

Begrebet socialkonstruktivisme dækker over et relativt bredt spekter af forskelligartede teorier eller måske rettere: varianter af en teoretisk forståelse, der har som fælles udgangspunkt, at de i varierende grad betragter det, vi kalder "virkelighed", som noget der er formet og fortolket af mennesker i og med deres deltagelse i forskellige sociale sammenhæng. Virkeligheden er med andre ord ud fra et socialkonstruktivistisk perspektiv "konstrueret" og hvordan *noget* er, afhænger af, hvordan vi iagttager, forstår og sprogliggør det *noget* på et givent tidspunkt og i en given sammenhæng.

Som Morten Knudsen beskriver det, har denne noget abstrakte pointe en historisk dimension, da det vi forstår ved et givent begreb eller fænomen ikke er konstant, men ændres over tid alt efter, hvordan vi taler om det og iagttager det på et givent tidspunkt (Knudsen 2009:9). Vores viden om verden er ikke sandheden om verden, men udtryk for den måde vi ser og italesætter den på – og det vi forstår ved *noget*, kunne lige såvel være noget andet.

Videnskabsteoretisk udgør socialkonstruktivisme dermed en modsætning til positivisme (eller realisme), der er baseret på en opfattelse af, at virkeligheden er en objektiv realitet, som eksisterer uafhængigt af vores erkendelse af den, og hvor den positivistiske position i sit udgangspunkt er optaget af at undersøge, hvad det betyder at noget eksisterer, så er socialkonstruktivismen optaget af at undersøge, hvordan noget kan eksisterer.

---

<sup>5</sup> Desværre har kommunens overgang til elektronisk dokumenthåndtering for nogle år siden betydet, at der kun er bevaret et meget begrænset antal dokumenter, som indeholder oplysninger om tilblivelsesprocessen.

<sup>6</sup> Konceptet er i forbindelse med en organisationsændring revideret i efteråret 2011. Ændringerne har ikke indholdsmæssige betydning og jeg har derfor valgt at bruge den seneste reviderede version, der i forhold til betegnelser mv. afspejler kommunens nuværende organisation.



Med socialkonstruktivismen muliggøres et fokusskift, hvor vi, i stedet for at betragte det eksisterende som eksisterende, træder et skridt tilbage og retter blikket mod, hvordan vores forståelser og position for iagttagelsen konstituerer det *noget*, vi betragter som eksisterende. Dermed skærpes også opmærksomheden på iagttagers egen position, da det iagttagende ud fra et konstruktivistisk perspektiv nødvendigvis fremtræder forskelligt alt efter det blik som anlægges, hvorfor det er vigtigt at være opmærksom på de valg, der ligger bag det anlagte blik på iagttagelsen (Andersen 1999:14).

Den tyske filosof Hans-Georg Gadamer (Gadamer 2004) anvender et forståelsesbegreb som er sammensat af "forforståelse" og "fordomme". Det Gadamer udtrykker med de to begreber er, at der altid går en tidligere forståelse forud for vores nuværende forståelse af socialt fænomen og at denne forståelse er baseret på de fordomme vi bringer med os. For Gadamer er det derfor en illusion at tro, at vi kan betragte og gå til noget fordomsfrit.

Det er derfor også jf. David Coghlan og Teresa Brannik (Coghlan 2001) nødvendigt, at lederen evner at indtage en reflektiv distanceret position til det projekt lederen er involveret i. Dels af hensyn til gennemførelsen af selve projektet, men ikke mindst med henblik på lederens egen læring (ibid.:19).

Ifølge Luhmanns systemteoretiske tænkning er iagttagelse en operation, der indikerer noget i verden indenfor en forskel. Forskellen bestemmer, hvordan det der iagttages, kan iagttages. Iagttagelsen ser ikke den forskel der iagttages indenfor, men ser, det den ser. Forskellen er iagttagelsens blinde plet. Det systemteoretisk perspektiv handler derfor om at iagttage iagttagelser i et anden ordens perspektiv som iagttagelse og herunder om at spørge til iagttagelsens blinde pletter (Andersen 2003b:310).

Valget af et socialkonstruktivistisk afsæt for afhandlingen er således begrundet i, at socialkonstruktivismen og systemteorien åbner mulighed for at gå bag om det sete ved f.eks., at iagttage den dialogbaserede aftalestyring som en socialt konstrueret konstruktion, der fremstår forskelligt alt efter det iagttagelsespunkt, hvorfra den iagttages. Desuden understøtter det socialkonstruktivistiske blik muligheden for at forholde sig kritisk reflekterende til egne valg og iagttagelsespositioner.

Sidst men ikke mindst er denne afhandling desuden en god anledning til at gå et spadestik dybere i den konstruktivistiske teori, som jeg kun perifert har be-

skæftiget mig tidligere og som i stadig stigende grad finder anvendelse indenfor mange fagområder.

## **Styring – en begrebsdefinition**

---

Begrebet styring er et gennemgående begreb i afhandlingen.

Ifølge opslag i Gyldendals nudanske ordbog<sup>7</sup> forbindes begrebet *styring* med at styre eller det noget styres med (en teknologi). Tilsvarende kan begrebet *styre* både handle om "ét styre" eller om "at styre" forstået som enten at sikre, at noget bevæger sig i en bestemt retning eller at noget holdes under kontrol.

Til at definere styring anvender Andersen og Thygesen (Andersen 2007) den maritime metafor om styrmanden og hans skib for at illustrere, at styringen i det maritime perspektiv består i, at korrigere den retning skibet bevæger sig i og dermed minimerer forskellen mellem skibets kurs og position. At styre kan således mere alment udtrykt forstås som at minimere en forskel (ibid.:3, Thygesen 2003:300).

Omsat til den kommunale verden kan skibet f.eks. erstattes med kommunalbestyrelsens strategier og styrmanden af direktionen, hvis opmærksomhed er rettet mod forskellen mellem de politiske mål og deres realisering, og hvor styringen består i at minimere denne forskel. Forudsætning for styring er med andre ord, at der er en forskel, der dernæst kan minimeres. I forlængelse heraf kan styringsværktøjer defineres som det iagttagelsesredskab, "*der stiller en bestemt forskel til rådighed, hvormed der kan styres*" (Andersen 2007:3).

## **Dialogbaseret aftalestyring iagttaget som oversættelse**

---

Efter denne indledende rammesætning af afhandlingen bevæger jeg mig ind i undersøgelsens første del, hvor jeg følger udviklingen af den dialogbaserede aftalestyring med det formål, at undersøge baggrunden for konceptet, samt at identificere hvilke centrale begreber konceptet trækker på.

Det teoretiske afsæt er som nævnt Røviks translationsteoretiske perspektiv på overførsel af organisationsideer. Desuden trækker jeg i et begrænset omfang

---

<sup>7</sup> <http://ordbog.gyldendal.dk.bib250.bibbaser.dk>

på begreber fra henholdsvis den kritiske diskursanalyse (Fairclough 2008, Phillips 2005) og på nyinstitutionel teori.

Men først en kort præsentation af styringskonceptet, som det er beskrevet i notatet "Koncept for Dialogbaseret aftalestyring" (Ballerup 2009).

### Dialogbaseret aftalestyring – en præsentation

I forordet til notatet om den dialogbaserede aftalestyring fremgår, at Ballerup Kommune med konceptet ønsker "at skabe et velfungerende dialogsystem om opgaver, kvalitet og resultater" (ibid.:1). Det betones at der med den dialogbaserede aftalestyring lægges vægt på den løbende dialog om institutionernes og centres styring samt udvikling. Dialogen beskrives som en væsentlig forudsætning for at sikre engagement og ejerskab om aftalens områder og målsætninger, samt for at kunne præcisere og prioritere aftalens mål.

I notatet defineres aftalens centrale aktører som henholdsvis politiske ledelse, direktionen, centerledelse og institutionsledelse (ibid.:5f), og hvert niveau er, som gengivet i nedenstående, beskrevet i forhold til niveauets primære ansvarsområder. I oversigten er desuden for overskuelighedens skyld medtaget de centrale styringsdokumenter for de fire niveauer.

<u>Aktør</u>	<u>Ansvar</u>	<u>Styringsdokumenter</u>
Kommunalbestyrelsen	Fastlægger målene og indsatsområderne for kommunens virksomhed og de rammer hvorunder målene skal nås.	Kommunens servicestrategi, samt kommunale politikker
Direktionen	Sikrer helheden og koordineringen på tværs af sektorer med fokus på de strategiske, tværgående og helhedsorienterede udviklingsområder og ledelse.	Direktionens strategiplan
Centerledelse	Varetager drifts- og ledelsesansvaret indenfor et fagspecifikt sektorområde som f.eks. skoler og institutioner. Er ansvarlig for overholdelse af de politisk fastsatte mål på området og herunder ansvarlig for at bidrage til samt implementere kommunens overordnede politikker og strategier.	Centeraftaler mellem direktør og centerchef
Institutionsledelse	Har det overordnede ansvar for driften og udviklingen af institutionen og de ydelser, den leverer, samt for at bidrage til at realisere de politiske målsætninger.	Institutionsaftaler mellem centerledelse og institutionsleder

De dialogbaserede aftaler indgås for ét eller to år af gangen. Der arbejdes med to typer af aftaler: institutionsaftaler og centeraftaler. Institutionsaftalerne indgås mellem institutionslederen og dennes chef. Centeraftalerne indgås mellem centerchef og direktør.

Begrebet typer anvendes bevidst i stedet for niveauer, da centeraftalerne ikke pr. automatik definerer mål for institutionsaftalerne. For begge aftaletyper defineres aftaleindholdet af de politisk truffede beslutninger i form af den årlige servicestrategi, samt eventuelle andre politiske beslutninger. Indholdsmæssigt afspejler aftalerne den formelle ansvars- og opgavefordeling mellem de to niveauer. For institutionsaftalerne er fokus på de kerneopgaver institutionen skal løse og de forventninger, der er til institutionens udvikling, mens fokus i centeraftalerne i højere grad er på driften og på hvordan servicestrategiens politiske mål implementeres indenfor centerets samlede område (ibid.:7).

Udarbejdelsen af aftalerne følger kommunens overordnede styringsårshjul. Koblingen til styringsårshjulet skal sikre, at der skabes mulighed for dialog omkring tilblivelse, opfølgning og evaluering af aftalerne, samt at aftalerne udarbejdes i en proces, der er afstemt i forhold til arbejdet med kommunens servicestrategi og budget.

Institutionsaftalerne indeholder foruden en præsentation af aftaleenhedens formelle opgaver og rammer, en beskrivelse af i alt maksimalt ti mål med tilhørende succeskriterier baseret på enten kvalitative eller kvantitative undersøgelsesmetoder. Målene kan enten have karakter af drifts- eller udviklingsmål. Desuden indeholder aftalerne et afsnit om institutionens budget og eventuelle reguleringsmekanismer, samt en beskrivelse af, hvordan der følges op på aftalen (ibid.:8ff).

Rammen for centeraftalerne er stort set identiske med institutionsaftalerne, men indeholder også beskrivelser af de tværgående opgaveløsninger, som centrene varetager og/eller indgår i.

Der skelnes i notatet eksplicit mellem den *dialogbaserede aftalestyring* og styringsværktøjet *udviklingsplaner*, som organisationen hidtil har anvendt. Den dialogbaserede aftalestyring bygger ifølge notatet videre på de erfaringer og resultater, der bl.a. er gjort med udviklingsplanerne (ibid.:4), men det betones samtidig, at de to koncepter på væsentlig område adskiller sig fra hinanden. Det som især bliver fremhævet er:

- at styringen i modsætning til tidligere bygger på aftaler mellem to aftalparter
- at aftalesystemet er dialogbaseret og at der via dialogen sker en konkretisering af hvilke indsatsområder, der er relevante for den pågældende institution
- at fokus i aftalerne primært er orienteret mod hvilke resultater, der opnås og i mindre grad mod, hvordan de opnås.

Endvidere fremhæves flere steder i notatet, at ét af formålene med aftalerne er, at præcisere ledernes ansvar og frihedsgrader. I aftalesystemet defineres ansvaret af de aftalte mål og succeskriterier, mens der samtidig *“gives råderum og frihedsgrader til, hvorledes aftaleenheden vil løse opgaverne ud fra deres faglige vurderinger og tilgange”* (ibid.:8). Aftalen er desuden ikke i juridisk forstand bindende, men er gensidigt forpligtende.

### Udgangspunktet

Beslutningen om indførelse af den dialogbaserede aftalestyring blev truffet i januar 2009, hvor kommunalbestyrelse godkendte det nuværende koncept<sup>8</sup>. Forud for beslutningen er der gået en næsten syvårig periode, hvor der i skiftende konstellationer i administrativt regi er blevet arbejdet med at udvikle et nyt styringskoncept<sup>9</sup>.

Det tidsmæssige aspekt betyder, at det over et relativt langt tidsperspektiv er muligt, at iagttage om og i givet fald hvordan konceptudviklingen f.eks. påvirkes af udefrakommende ideer og strømninger.

Kjell Arne Røvik er som nævnt optaget af, hvordan spredning af ”organisationsopskrifter” kan forstås som translation eller med et andet ord: som oversættelse.

Med inspiration fra den pragmatiske filosofiske tradition indtager Røvik, som han beskriver det, *“en alternativ teoretisk position”* (Røvik 2007:249), der befinder sig i et spændingsfelt mellem modernismen og socialkonstruktivismen. Denne alternative position udfordrer i følge Røvik både den modernistiske an-

<sup>8</sup> Referat fra Kommunalbestyrelsesmødet den 26.1.2009 pkt. 7.

<sup>9</sup> Det materiale der findes om processen giver ikke svar på, hvorfor der går så lang tid fra ide til realisering. Men ud fra mit eget kendskab til forløbet, som jeg fulgte på afstand via kommunens chefgruppe, så er der formentlig flere forhold der spillede ind. Heriblandt personskift i direktionen, samt de usikkerheder og opgaver der opstod i forbindelse med strukturreformen.

tagelse om, at det er relativt enkelt at overføre ideer mellem organisationer, og en socialkonstruktivistisk forståelse af at ideer og praksis er væsentligt forskellige fænomener, hvorfor ideer vil blive forsøgt holdt adskilt fra praksisfeltet. Jf. Røvik sker vidensoverførsel som overførsel af repræsentationer og ideer, hvilket gør det langt mere formligt end, hvis det var fysiske objekter. Det er dermed ud fra et translationsteoretisk perspektiv muligt at iagttage, hvordan ideer overføres mellem organisationer og optages i praksisfeltet i den modtagne organisation.

Oversættelsen sker jf. Røvik i form af dekontekstualisering og kontekstualisering. Med *dekontekstualisering* menes, at en ide i en organisation tages ud af en sammenhæng og omformes med det eventuelle formål, at blive forsøgt overført til andre organisationer (ibid.:261). Tilsvarende betyder begrebet *kontekstualisering* at en ide, der i en eller anden grad er en repræsentation af praksis fra en bestemt kontekst, forsøges introduceret i en ny organisatorisk praksis (ibid.:293). I denne sammenhæng er det primært kontekstualiseringsprocessen, der har interesse.

Første gang ideen om et nyt styringskoncept præsenteres i Ballerup Kommune sker det i form af et orienterende notat til Økonomiudvalget. Under overskriften "*Nye styreformere*" (Ballerup 2002) beskrives et scenarie baseret på, at kommunernes opgaveløsning og serviceniveau i de kommende år vil blive sat voldsomt under pres. Som begrundelse anføres stigende konkurrence fra private leverandører, samt at den demografiske udvikling i kombination med stadig stigende forventninger til de offentlige serviceydelser vil øge presset på de kommunale institutioner. For at kunne klare sig i konkurrencen med de private leverandører er der derfor brug for styringsinstrumenter, der ligestiller vilkårene for offentlige og private leverandører, samtidig med at disse redskaber skal kunne anvendes til at understøtte den politiske prioritering indenfor et begrænset økonomisk råderum.

Videre fremgår det, at direktionen på den baggrund har besluttet at der igangsættes et projekt med det formål at indfører henholdsvis kontraktstyring og lønsumsstyring, som de overordnede styringsredskaber i kommunen, da det vurderes at disse to styreredskaber f.eks. kan understøtte, at der opnås en tydeliggørelse af sammenhængen mellem de ressourcer, der anvendes, og hvilken ydelse samt kvalitet, der leveres. Det, som søges udviklet, er således ud fra et definitions-mæssigt perspektiv to styringsredskaber, hvormed kommunens ledelse kan iagttage forskellen mellem ressourceanvendelsen og den ydelse der leveres, for at minimere denne forskel.

Generelt efterlader notatet om nye styreformer sammen med andet materiale fra opstartsfasen indtrykket af en meget rationelt funderet proces, der, initieret af kommunens topledelse, iværksættes efter, der er identificeret en række problemstillinger af organisatorisk og styringsmæssig karakter. Ved at handle lever organisationen og dens ledelse i Røviks optik op til forestillingerne om de *"grunnleggende forventningerne til hvordan rasjonelle organisajone bør opptre"* (Røvik 2007:303). Der identificeres et problem, der søges efter en løsning og der findes en ide, som kan adopteres.

Idemæssigt indskriver notatet om nye styreformer sig i en New Public Management (NPM) inspireret diskurs. NPM tænkningen kan definitionsmæssigt beskrives som en samlebetegnelse for en række styringsmæssige reform- og ændringstiltag af liberalistisk tilsnit. I kort form er det centrale udgangspunkt for NPM en kritik af det offentlige som et bureaukratisk og ineffektivt system, der skal reformeres via kopiering af metoder fra det private område, samt med en øget vægt på konkurrence og markedsløsninger. Set ud fra et nutidigt perspektiv er denne kundeorienterede og markedstilpassede *"forretningsform"* ifølge Røvik blevet en institutionaliseret standard ikke kun som begreb, men også som et ideal, der er styrende for en lang række reformer og hvor *"den nye økonomisme...; ... handler om den ideologisk baserte overbevisning om at organisasjoner generelt bør utformes i bildet av bedrifter som evner å konkurrere på markeder..."* (Røvik 2007: s.181).

I NPM konteksten skal kontraktstyringsbegrebet forstås som et styringsredskab, der kan/skal understøtte konkurrence mellem offentlige og privat på markedsvilkår og/eller som et middel til etableringen af interne markedslignende forhold. Som et internt styringsredskab er kontraktstyring eksempelvis inspireret af principial-agent-teoriens fokus på, hvordan man f.eks. via mål- og kontrolstyring kan *"håndtere"* opportunistisk adfærd (Busch 2005: s.98ff). Idegrundlaget for intern kontraktstyring er således i sit udgangspunkt mistillidsbaseret, men indeholder også en vinkel, hvor anvendelsen af kontrakter begrundes i ønsket om decentralisering, delegering og lokalt råderum (Poulsen 2008).

### Kontraktstyring i bevægelse

En sammenligning mellem tre publikationer om intern kontraktstyring i kommunerne, der alle er udgivet i årene 1998-2008, tegner et interessant billede af, hvordan ideen om kontraktstyring udvikles og italesættes i den samme pe-

riode, som Ballerup Kommune udvikler sit styringskoncept (Simonsen 2010). Publikationerne er alle tre udgivet af Kommunernes Landsforening (KL), der qua sin konsulentvirksomhed med Røviks begreber må betegnes som en central aktør i den dekonteksttualiseringsindustri, der beskæftiger sig med at identificere, bearbejde og formidle nye styringsideer til kommunerne.

I KLS publikation *"Intern kontraktstyring – et redskab til politisk styring"* fra 1998 (KL 1998) fremhæves blandt andet, at politikerne via kontrakter med forholdsvis detaljerede kravspecifikationer får mulighed for *"at gå et spadestik dybere og deltage i konkretiseringen af målene"* (ibid.:9), hvormed der skabes mulighed for en tæt politisk styring af effektivitet og kvalitet.

Perspektivet er i overvejende grad top-down og fokus er rettet mod, at skabe bevidsthed om sammenhænge mellem kvalitet og ressourcer samt en bevidsthed om, at serviceniveauet er udtryk for et fastlagt kvalitetsniveau. *"Med intern kontraktstyring lægges der således op til, at kvalitetsniveauet ikke alene defineres af de ansatte gennem den direkte kontakt med brugerne, men i et samspil mellem det politiske niveau og de ansatte"* (ibid.:11). Dialogaspektet nævnes, men har ingen fremtræden plads og set under ét afspejler pjecen i overvejende grad en NPM inspireret mistillidsbaseret tilgang med fokus på kontrol.

I perioden 2006-08 udgiver KL i samarbejde med Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) to publikationer, der begge omhandler dialogbaseret kontraktstyring (KL 2006, Scharff 2008).

I begge publikationer argumenteres for, at erfaringerne fra anvendelse af kontraktstyring viser, at den hidtidige top-down tænkning har konsekvenser for ejerskab og opbakning, og der opnås ikke den ønskede effekt i form af en mere optimal ressourceudnyttelse. Formålet med det fælles projekt er derfor at undersøge, hvordan kontraktstyring kan udvikles til et værktøj, *"hvor ledelse og medarbejdere i højere grad har fælles ejerskab og en konstruktiv dialog"* (KL 2006:3). Eller som det udtrykkes i forordet til den ene af pjecerne: *"Forenklet sagt: målet er at få et bedre mix af "top-down" og "bottom-up" – og det centrale redskab er dialog mellem ledelse og medarbejdere!"* (ibid.).

I begge publikationer inddrages erfaringer fra forskellige kommuners arbejde med kontraktstyring og herunder flere eksempler fra "de nye kommuner", der er etableret som følge af strukturreformen. Fokus er som nævnt på dialogen, men også kontrakternes detaljeringsgrad berøres og det diskuteres eksempel-



vis om "enkle og selvstyrende" kontrakter med en lav detaljeringsgrad er et mere velegnet internt styringsredskab end kontrakter med en høj detaljeringsgrad, og det problematiseres ligeledes om de udgifter, der er forbundet med at udarbejde de detaljerede kontrakter, modsvarer den styringsmæssige værdi.

Set under ét illustrerer de tre publikationer således over tid en bevægelse fra et overvejende fokus på de mere "hårde" og rationelle kontraktformer til en "blødere" og mere relationel kontraktopfattelse, og hvor inspirationen fra de økonomiske teorier om transaktionsomkostninger også spiller ind (Busch 2005:103f).

### *Fra kontrakt til dialogbaseret aftalestyring*

Møntet på selve oversættelses- og omformningsprocessen skelner Røvik mellem forskellige oversættelseskategorier: *Responderende* i form af kopiering, *modificerende* som kan være henholdsvis adderende eller fratrækkende og *radikal* i betydningen en egentlig omformning (Røvik 2007:305ff).

I notatet om nye styreformer beskrives, at det er besluttet "*at igangsætte et projekt, der har til formål at udvikle kontraktstyring...*" (Ballerup 2002). Der er med andre ord allerede etableret en forestilling om det nødvendige og hensigtsmæssige i, at ideen til forskel fra en responderende proces gennemgår et forløb, hvor den bearbejdes og *modificeres* til den lokale kontekst. Modificeringsprocessen begrundes ud fra notatet i ønsket om ejerskab blandt medarbejdere og ledere samt mulighed for lokale hensyn.

Ved præsentationen i Økonomiudvalget (ibid.) anvendes sprogligt en "vi" form der betyder, at det i udgangspunktet "globale" koncept får en lokal orientering (Røvik 2007:302) og via referencer til den forventede udvikling i de kommende år foretages en indskrivning af projektet i "lokal tid".

Et eksempel på de første interne kontrakter i kommunen (Ballerup 2004), der indgås som led i et pilotprojekt, tyder dog på, at oversættelsen primært er sket som kopiering og KL forlægget afspejles tydeligt i kontrakterne, der er udformet med en forholdsmæssig høj detaljeringsgrad i form af udspecificerede mål og resultatkrav. Det lokale islæt er derimod meget begrænset.

Der er således med et diskursteoretisk begreb tale om en tydelig intertekstuel kæde (Phillips 2005:287) mellem KL pjecen og de første Ballerup kontrakter,

hvor formuleringerne i kontrakterne i vidt omfang "trækker" på teksterne fra KL materialet.

Efter et par år med begrænset aktivitet revitaliseres projektet i 2007 med det mål, at alle enheder i organisationen indenfor en tidsfastsat periode skal overgå til kontraktstyring. Der etableres en projektorganisation med en arbejdsgruppe bestående af tre stabskonsulenter til at videreudvikle konceptet eller med Røviks ord som "oversættere" af ideen (Røvik 2007:319ff).

Til det første møde i projektets gendannede styregruppe indgår der blandt andet i bilagsmaterialet et oplæg fra to KL konsulenter, som præsenterer en såkaldt "entreprenørmodel" udformet som et kontrakthieraki, der afspejler det ledelses- og styringsmæssige hierarki i den kommunale organisation (Gallardo 2006). Endvidere modtager styregruppen artiklen *"Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde"* (Gjørup 2007), hvor forfatterne, som alle tidligere har arbejdet i Finansministeriet, i utvetydige vendinger argumenterer for, hvordan kontaktstyring efter deres mening har udviklet sig til et ressourceforbrugende og demotiverende ritual.

I det efterfølgende konceptforslag (Ballerup 2007) beskrives et dialogbaseret kontraktssystem med tydelig inspiration fra KL konsulenternes "entreprenørmodel" samt fra KL & KTO materialet (KL 2006, Scharff 2008). Forslaget nyder dog ikke fremme i direktionen og en yderligere bearbejdning frem til den endelige beslutning om konceptet fører til flere markante ændringer, der i overskrifter indebærer:

- at den politiske proces stort set ikke påvirkes af konceptet
- at der sker en forenkling i form af en reduceret detaljeringsgrad og der åbnes op for, at opfølgningen kan ske i form af kvalitative undersøgelsesmetoder
- at der sættes yderligere fokus på dialogprocessen og de enkelte enheder får mulighed for at indarbejde egne mål i kontrakten

Endvidere ændres konceptets titel på et ikke nærmere identificerbart tidspunkt i processen. Ændringen begrundes i at kontraktstyringsbegrebet er misvisende, eftersom der ikke er tale om en juridisk bindende aftale og det besluttet, at kalde konceptet "dialogbaseret aftalestyring".

I lighed med de første versioner af konceptet kan der også i denne version identificeres en intertekstuel kæde mellem koncept om "dialogbaseret aftale-

styring" og forlægget fra KL. Men denne gang i form af de to seneste publikationer (KL 2006, Scharff 2008). Den tekstuelle kæde er dog ikke lige så markant som tidligere i processen og indikerer, at der er sket et oversættelsesarbejde, hvor ideen via sociale fortolknings- og meningsdannelsesprocesser er blevet indskrevet i den lokale kontekst (Røvik 2007:301f). Indskrivningen i lokal kontekst er dog jf. tidligere note om udbredelsen af dialogbaseret aftalestyring ikke mere lokal end som så.

### Opsummering

Ved at følge tilblivelsesprocessen fra ide til der træffes beslutning om indførelse af en dialogbaserede aftalestyring i Ballerup Kommune kan der iagttages et relativt markant skift fra den oprindelige ide og til det nu beskrevne formål med konceptet, som det fremgår i konceptbeskrivelsen.

På overskriftniveau er formålet fortsat, at konceptet skal understøtte den politiske prioritering, og der er uændret fokus på at skabe sammenhæng mellem opgaver, kvalitet og resultater, men den meget tydelige økonomiske dagsorden og markedstænkningen har ikke længere samme opmærksomhed. I stedet fokuseres f.eks. på, hvordan der i organisationen kan arbejdes ud fra et helhedssyn, der intentionelt er baseret på inddragelse, tillid og dialog, og som giver plads til forskellighed samtidig med, at den samlede opgave løftes.

Det generelle billede er således, at Ballerup Kommune i løbet af den syvårige periode har bevæget sig fra en forholdsvis rationel kontraktmodeltænkning i et top-down perspektiv til en mere relationel forståelse af interne kontrakter som aftaler mellem to parter, der er baseret på:

- at den kommunale organisation betragtes som én samlet organisation eller som det udtrykkes "*vi er én virksomhed*" (Ballerup 2009:3)
- at den centrale styring systematiseres og de decentrale frihedsgrader øges
- at dialogprocesserne i kommunen styrkes og struktureres
- at de ledelsesmæssige ansvarsniveauer tydeliggøres
- at der er tillid til de faglige vurderinger

Hvor velovervejnet denne strategi er, er imidlertid et åbent spørgsmål. Diverse referater og beslutningsdokumenter fra processen udgør i den sammenhæng kun et meget spinkelt materiale, men efterlader umiddelbart et indtryk af, at

beslutningerne om konceptet primært er baseret på fornemmelser og intuition<sup>10</sup>.

Inspirationen fra KL materialet er desuden tydelig og i arbejdsgruppens materiale indgår ligeledes en række eksempler på lignende koncepter fra andre kommuner, der har været brugt som inspirationsmateriale.

Alt efter hvilket perspektiv vi vælger for iagttagelsen kan kommunens beslutning om indførelse af dialogbaseret aftalestyring forstås på flere måder og ud fra ovenstående analyse af tilblivelsesprocessen kunne det eksempelvis være nærliggende, at iagttage kommunens handlinger ud fra en teoretisk ramme baseret på ny-institutionel teori. I et sådant perspektiv vil indførelsen af aftalekonceptet i givet fald f.eks. kunne tolkes, som udtryk for optagelsen af en socialt konstrueret myte (Røvik 1998:36, Meyer 1977:349) eller som udtryk for mimisk isomorfisme (DiMaggio 1983) med det formål, at tilfører organisationen legitimitet og få den til at fremstå som succesfuld. Frem for som et løsnings svar på en række reelle udfordringer.

Denne tolkning kan ikke udelukkes, men vil som udgangspunkt "lukke" afsættet for min problemstilling, da en sådan tolkning tilsiger, at institutionslederne i givet fald på forskellig vis vil forsøge at omgå styringskonceptet. Det er som nævnt ikke det, jeg iagttager og derfor vælger jeg, at forfølge et andet teoretisk spor i forsøget på at besvare min problemformulering.

### **Dialogbaseret aftalestyring i et systemteoretisk perspektiv**

---

Det overvejende translationsteoretiske perspektiv, som hidtidigt er anvendt, afløses nu af et systemteoretisk perspektiv, som er det gennemgående teoretiske perspektiv i den resterende del af undersøgelsen.

Som det første vil jeg i denne del på et teoretisk plan forsøge at identificere og tydeliggøre, hvad det er for styringsmæssige udfordringer som organisationen Ballerup Kommune søger svar på ved indførelsen af den dialogbaserede aftalestyring.

---

<sup>10</sup> De tre stabsmedarbejdere, der i den seneste fase udgjorde arbejdsgruppen, samt den ansvarlige direktør er ikke længere ansat ved kommunen og jeg har derfor været afskåret fra at søge yderligere oplysninger hos dem.

Undersøgelsen af dette tema har to spor, hvor jeg dels iagttager den styringsmæssige opgave ud fra Luhmanns teoretiske forståelse af det funktionelt differentierede samfundssystem og dels undersøger hvilken rolle mening spiller for realiseringen af den styringsmæssige dagsorden.

Dernæst vil jeg undersøge den dialogbaserede aftale som en særlig kommunikationsform, der muliggør tilslutning indenfor flere forskellige kommunikationssystemer.

### Sociale systemer

Ifølge Christian Schuldt udgør begrebet kompleksitet det øverste orienteringspunkt i den systemteoretiske tænkning (Schuldt 2006:30). Kompleksitet skal forstås som den samlede mængde af muligheder og tilstande. Med en voksende mængde af begivenheder øges antallet af mulige kombinationer og dermed vokser kompleksiteten til et omfang, der kun er afgrænset af det, som er muligt i verden.

Uagtet vores menneskelige kunnen, så evner vi ikke at opfatte og håndtere en så omfattende kompleksitet, og derfor tager sociale systemer ifølge Luhmann over i form af kompleksitetsreduktion ved at udelukke muligheder (Kneer 1997:45). Kun meget lidt af det, som er muligt i verden, er muligt i et socialt system. Sociale systemer skal på den måde forstås som formidling mellem verdens ubestemmelige kompleksitet og det enkelte menneskes muligheder for at bearbejde kompleksiteten i et setup, hvor omverden altid er mere kompleks end systemet.

Sociale systemer defineres hos Luhmann som selvreferentielt-lukkede, autopoietiske systemer, hvor autopoiesis-begrebet er udtryk for, at der sker en selvskabelse og selvopretholdelse af systemet gennem produktion af systemets egne elementer (Luhmann 2000:74). Selvoprettelsen, i form af produktion af egne elementer, sker via kommunikation. Sociale systemer skal således forstås som kommunikationssystemer, der reproducerer sig selv ved at de fortløbende knytter kommunikationer an til kommunikation.

Kommunikation er i Luhmanns begrebsverden ikke et resultat af menneskelig handling, men et produkt af sociale systemer (Kneer 1997:70). Kommunikation udgør en tredelt proces, der kombinerer information, meddelelse og forståelse med hinanden. For hvert af de tre elementers vedkommende er der tale om en udvælgelse. Der siges *ét*, men der kunne lige så godt være sagt *noget*

*andet*. Der meddeles på *én måde*, men der kunne lige så godt være meddelt på *én anden måde*. Det som forstås bliver forstået som *noget*, men kunne lige såvel være forstået som *noget andet*.

Kommunikation er med andre ord udtryk for en selektionsproces, hvor det er syntesen af de tre elementer, der udgør kommunikationen.

Eksemplificeret er konsekvensen (i al sin komplekse enkelthed) at jeg, når jeg meddeler mig til en anden, ikke er herre over, hvordan *det jeg meddeler* forstås af den anden. Forståelsen af *det jeg meddeler* afhænger derimod af, hvordan *det meddelte* knytter an til den anden og kommer til udtryk ved, hvordan den anden vælger at viderefører kommunikationen.

Som selvreferentielt autopoietisk system er et system på én gang både lukket og åbent. Lukket fordi det altid i første omgang refererer til sig selv som noget, der er forskelligt fra omverdenen og åbent fordi det også viser ud over sig selv til det, som det er forskelligt fra, nemlig omverdenen. Dette komplekse system/omverdensforhold forudsætter, at systemet er i stand til at benytte en forskelssættelse mellem sig selv og omverdenen som et permanent orienteringspunkt.

### *En styringsmæssig udfordring*

Ifølge Luhmanns er der i takt med det moderne samfunds udvikling og en dermed øget verdenskompleksiteten sket en funktionel differentiering af samfundssystemet i en række sidestillede funktionelle systemer, der fungerer som en slags filter for kommunikationen. Eksempelvis er det politiske system, det økonomiske system og retssystemet alle tre eksempler på funktionssystemer. Det som kendetegner funktionssystemerne er, at de kommunikerer i hvert sit medie (der for det økonomiske system f.eks. er penge) og ud fra mediet opdele de hele verden i to dele ved hjælp af systemets binære kode. For det økonomiske system kan verden således opdeles i forskellen mellem at have eller ikke have penge. Grænsen mellem funktionssystemerne (og dermed grænsen mellem systemet og dets omverden) markeres ud fra hvilke binære koder, der kommunikeres i og som styrer adgangsmulighederne til det enkelte system (Andersen 2003a:154).

Ved at skifte kommunikationskode kan personer og/eller organisationer overskride grænserne mellem funktionssystemerne. Der er således ikke noget til hindrer for, at jeg i et givent øjeblik kan iagttage den dialogbaserede aftale-

styring ud det politiske systems kode med fokus på hvem der styrer hvem, for i det næste øjeblik at være optaget af aftalens status som et juridisk dokument, der definerer, hvem der har ret eller uret. Men uanset at jeg skifter perspektiv bliver den operative difference mellem delsystemerne ikke berørt (Kneer 1997:145). Systemerne kan iagttage hinanden indenfor hver deres forståelseshorisont baseret på systemets binære kode, men horisonterne kan ikke sammenfattes til en helhed. Der eksisterer således ikke noget privilegeret sted, hvorfra det kan afgøres om værdien i et system er mere værd end værdien i et andet system.

Konsekvensen af det moderne samfunds uddifferentiering i funktionssystemer er med andre ord, at der er en central instans i forståelsen ét system, der har en særlig præference frem for andre og som har en samlet samfundsmæssig rækkevidde, der kan overskride alle system/omverdens forskelle samt forbinde dem meningsfuldt (ibid:147). Samfundet kan på den baggrund forstås som polykontekstuel.

Til forskel fra funktionssystemer er organisationer sociale systemer, der er kendetegnet ved forskellen medlemskab/ikke medlemskab og hvis selvorganiserende processer er baseret på beslutninger.

Med begrebet polyfone organisationer konstruerer Niels Åkerstrøm Andersen et analytisk begreb, der er udtryk for, at et voksende antal organisationer ikke længere er primært forbundet med ét funktionssystem (Andersen 2003a:166). Når polyfoni er muligt skyldes det, at alle binære koder indeholder et element af afvisning i relation til andre koder. Polyfoni er dermed ikke udtryk for en udligning af forskelle eller en sammenblanding af systemer. Men indebærer dog, set fra funktionssystemernes perspektiv, en højere grad af kobling mellem funktionssystemerne, hvor organisationen i sig selv udgør en kobling blandt flere (ibid:169).

Overført på den kommunale verden betyder det, at der indenfor den kommunale organisation ikke eksisterer et foruddefineret primært funktionssystem i form af en dominerende kode. Organisationen er derfor løbende tvunget til at træffe beslutninger om kommunikationsmediet, hvilket udgør et grundlæggende styringsmæssigt problem. For hvordan kan et politisk system f.eks. indtage rollen som styrende, når det ikke kan repræsentere helheden? Og hvordan kan man styre, når det man vil styre ofte finder sted i andre kommunikationssystemer end det man styrer fra og hvor man ikke er "herre over" hvor-

dan ens styringsinitiativer konkret kommer til at give mening? (Andersen 2008:41)

Qua dette perspektiv kommer de hidtidige styringsformer derfor også under pres.

Eksempelvis var Ballerup Kommunes tidligere styringskoncept "udviklingsplaner" udtryk for en styringsmæssig tænkning baseret på, at den politiske ledelse og kommunens chefniveau (direktion og centerledelse) besluttede hvilke indsatser, der i konkret form skulle arbejdes med i de forskellige enheder. I praksis indebar processen at chefniveauet med udgangspunkt i kommunens servicestrategi udvalgte et antal indsatser, som dernæst blev udmeldt til organisationen som henholdsvis fælles eller sektorvise mål, som alle var forpligtet til at arbejde med og hvor målene for den enkelte enhed var identiske med de politiske mål.

Forestillingen var med andre ord, at man fra en central instans kan definere konkrete lokale indsatser og forvente, at indsatsen bliver forstået og løst ud fra det forhåndsdefinerede indhold. Praksis viste imidlertid, at denne form for styring ikke havde den ønskede effekt, hvilket meget godt illustreres med et kort uddrag fra mit interview med en gruppe institutionsledere.

*"Jamen, så vil jeg lige tage den et step tilbage, for hvad var det den dialogbaseret aftale afløste? Det var nogle udviklingsplaner og dem havde jeg en oplevelse med på det daværende tidspunkt, at det var mit arbejde og så var det bare noget, jeg sendte pr. mail. Jeg ved ikke om der var nogen, der læste det, der hvor den blev sendt hen og i min organisation kan man sige, at den mere eller mindre røg ned i en skuffe..."*

Som beskrevet tidligere skelnes der eksplicit i beskrivelsen af aftalekonceptet mellem aftalestyringen og udviklingsplaner, og hvor det især betones at den dialogbaserede aftalestyring er baseret på f.eks. gensidighed og dialog, hvor der via dialogen f.eks. foregår en vurdering af indsatsens relevans og en transformation af de politiske mål til konkrete operationelle mål for den enkelte enhed. Desuden vægtes den faglige vurdering i udvælgelsen såvel som ved konkretiseringen af indsatsen.

Set ud fra dette perspektiv er det derfor nærliggende, at betragte den dialogbaserede aftalestyring, som den kommunale organisations forsøg på, at overvinde de grundlæggende styringsmæssige problemer, der opstår som følge af den funktionelle differentiering af samfundet, når organisationen intentionelt ønsker at styre opgaveløsningen i den samlede organisation, men samtidig må



erkende, at dette ikke er muligt. Og måske heller ikke, som det vil fremgå i det efterfølgende, nødvendigvis er ønskeligt.

### Meningsbegrebet

Indenfor systemteorien udgør mening en helt grundlæggende operation i den forståelse, at al handlen og oplevelse indenfor sociale og psykiske systemer sker ud fra meningskriterier.

Som fænomen forekommer mening i form af et overskud af henvisninger til yderligere muligheder for oplevelse og handlinger (Luhmann 2000:99). Noget står i et bestemt øjeblik i centrum for kommunikationen eller tanken, noget aktualiseres, men det som aktualiseres står altid i centrum i forhold til en horisont af andre potentielt mulige aktualiseringer (ibid:99, Andersen 1999:121). Meningsformen er forbundet med selektion, da mening permanent præsenterer systemet for flere muligheder end det kan realiserer. Systemet er derfor tvunget til at forholde sig selektivt overfor disse. Mening er den løbende aktualisering af muligheder, men da mening kun kan være forskellen mellem det aktuelle og en horisont af muligheder, fører enhver aktualisering altid også til en virtualisering af de muligheder, der kunne sluttes an til.

Luhmann beskriver derfor aktualitet/virtualitet som den grundlæggende forskelsdifference, som mening opererer med (Luhmann 2000:105). Men mening indebærer også en betydelig ustabilitet, da mening altid formes af en tanke eller kommunikation, der forsvinder i det øjeblik den dukker op. Eller sagt på en anden måde: jeg vælger *noget*, men så snart jeg har valgt det *noget*, kan jeg vælge *noget andet* ud fra de nye tilslutningsmuligheder mit valg indebærer. Mening som kompleksitetsreducerede funktion åbner således op for ny kompleksitet, fordi udvælgelsen af en aktuell mulighed åbner op for potentielt nye og/eller andre muligheder.

Mening henviser desuden altid til yderligere mening (ibid:108) og kan derfor ikke ophæves. Meningsbegrebet må derfor betegnes som et "differenceløst" begreb (ibid:99), da det ikke kan ophæves i form af negationen "ikke mening"<sup>11</sup>. Når institutionslederne, som beskrevet, giver udtryk for, at dette eller hint "ikke giver mening" kan det derfor ikke forstås som, at der ikke er nogen mening (ikke-mening), men som et sprogligt udtryk for, at de er af en anden mening.

---

<sup>11</sup> Jeg har derfor også fravalgt at stille det ellers oplagte spørgsmål "hvad er mening?", da dette spørgsmål ifølge Luhmann i givet fald forudsætter, at der er noget som ikke er mening (Luhmann 2000:99).

Dannelsen af sociale systemer sker som beskrevet med henblik på at reducere kompleksiteten gennem begrænsning af tilslutningsmuligheder i form af kommunikationer. Strukturer i sociale systemer kan dermed forstås som forventningsstrukturer i form af meningshorisonter, der foretager udvælgelse af noget frem for andet samt garanterer for bestemte elementers tilslutningsevne, og hvor mening kan betragtes som en særlig strategi, som systemet benytter sig af til behandling af kompleksitet (Götke 1997:37).

Sociale systemer er som nævnt lukkede for hinanden. Men de kan iagttage hinanden og de kan som en del af hinandens respektive omverdener forstyrre og irritere hinanden. Den forstyrrelse som systemets omverden potentielt udgør i form af potentiel mening, er et resultatet af det enkelte systems egen iagttagelsesform. Det er systemets egen skelnen, der bestemmer om forstyrrelsen gør noget godt eller skidt ud fra systemets egne forskelle. Systemet kan godt forstyrres, men forstyrrelsens videre skæbne afhænger af systemets forventningsstruktur og dermed dets meningshorisont.

Overført til et konkret eksempel kan ovenstående eksemplificeres således:

I systemteoriens forståelse udgør det pædagogiske system et selvstændigt kommunikationssystem med barnet som det symbolsk generaliserede medie og hvor forskellen mellem bedre/dårligere (læring) udgør den binære kode. Qua institutionsledernes uddannelses- og beskæftigelsesmæssige baggrund indenfor det pædagogiske fag kan det antages, at den optik, de som faglige ledere af pædagogiske institutioner iagttager deres omverden i, er konstitueret af en meningshorisont, der baserer sig på forskellen mellem bedre eller dårligere læring for barnet (Andersen 2006:117f).

Når institutionslederne reagerer på den dialogbaserede aftalestyring med udsagnet "det giver ikke mening", så kan denne vending tolkes som, at der i kommunikationen sker en afvisning af konceptet ved at institutionslederne, når de iagttager konceptet, ikke tillægger det en mening, som i positiv forstand kan oversættes indenfor denne meningshorisont. Det som sker, er med andre ord, at lederne afviser det kommunikerede, som præmis for deres egen adfærd ud fra en vurdering af, at konceptet ikke fører til bedre læring for barnet.

Med ledernes afvisning opstår der derfor en styringsmæssig udfordring, da afvisningen er udtryk for, at lederne afslår at tage opgaven på sig. Så selv om styrmanden udstikker retningen ændre skibet ikke kurs.

Som Camilla Sløk mfl. eksempelvis fremhæver, så kan en ledelse f.eks. godt træffe beslutninger om strategier for inklusion, men hvis medarbejderne på institutionsniveau ikke knytter an til beslutningen, så vil der ud fra et systemteoretisk perspektiv ikke være tale om en beslutning, men blot snak, *”og en organisatorisk ændring vil derfor forekomme vanskelig”* (Sløk 2011:13). Det er derfor afgørende, at aktørerne knytter an til beslutningen, da der ellers ikke kommer handlig bag ordene.

### Opsummering

Omsat til praksis handler den styringsmæssige udfordring for den kommunale organisation således om, hvordan de politiske strategiske mål, som kommunalbestyrelsen f.eks. vedtager i form af den årlige servicestrategi bliver omsat til konkrete handlinger som serviceydelser, der er målrettet kommunens borgere. Det som udfordrer processen er for det første, at de organisatoriske enheder i organisationen, der skal løse opgaven, er kendetegnet ved, at de i en betydelig grad er autonome og selvreferende og derfor er vanskelige at styre oppefra.

For det andet har kommunens politiske og administrative ledelse både af praktiske, men ikke mindst af kommunikative årsager ingen eller kun begrænset mulighed for at øve direkte indflydelse på opgaveløsningen, da de f.eks. ikke kan forhåndsdefinere, hvordan eksempelvis servicestrategiens beskrivelser af de politiske mål skal ”læses” i resten af organisationen og dermed definerer, hvordan målene omsættes til handling.

Beslutter kommunalbestyrelsen eksempelvis som led i den årlige servicestrategi, at der skal arbejdes med børns sproglige udvikling i alle kommunens daginstitutioner, så er selve vedtagelsen af servicestrategien og udmeldingen af det politiske mål i sig selv ingen garanti for, at der i konkret form bliver arbejdet med indsatsen. Og når målet skal omsættes til konkret handling i de enkelte institutioner kan det meget vel vise sig, at den måde, der arbejdes med indsatsen på, er udtryk for helt andre intentionerne end det som var tanken ved den politiske vedtagelse.

Realiseringen af de politiske mål afhænger dermed både af, at de forskellige aktører i organisationen vil tage opgaven på sig ved at knytte an til beslutningen og af, at der findes en styringsmæssig form som understøtter, at de politiske mål realiseres ud fra deres intentionelle hensigt.

Dette fører videre til at iagttage den dialogbaserede aftale som en særlig kommunikationsform, der muliggør tilslutning indenfor flere forskellige kommunikationssystemer. Eller med et af systemteoriens begreber som en strukturel kobling.

### *Den dialogbaserede aftale som strukturel kobling*

Når Luhmann anvender begrebet *strukturelle koblinger* bruger han det til at betegne en bestemt intersystemisk relation mellem systemer, som opererer adskilt fra hinanden. Systemer, der er strukturelt koblede, er henvist til hinanden og de bliver samtidig omverden for hinanden. Strukturelle koblinger er dermed udtryk for et særligt afhængigheds-/uafhængighedsforhold mellem systemer, der som autopoetiske systemer fortsat er autonome (Kneer 1997:67).

Ved at koble sig til et andet system påvirker systemet sin måde at lade sig irritere på i en proces, hvor det på den ene side må tage bestik af det tilkoblede system og på den anden side kan trække på dette systems kompleksitet. Koblingsbegrebet har derfor en dobbeltsidig karakter som både begrænsende og muliggørende (Højlund 2005).

I sin bog om partnerskabelse undersøger Niels Åkerstrøm Andersen kontrakter som et medie for strukturelle koblinger mellem kommunikationssystemer (Andersen 2006).

I sprogligt henseende er de to begreber aftale og kontrakt synonyme begreber og jeg vil herefter anvende de to begreber som sådan. Dermed ikke sagt, at begreberne ikke hver for sig kan sende forskellige signaler eller tillægges forskellige betydninger i forhold til eksempelvis karakteren af forpligtigelsen, hvilket f.eks. blev anvendt som begrundelse for, at Ballerup Kommune valgte at ændre kontraktbegrebet til et aftalebegreb. Pointen er blot, at det som i teoretisk henseende "gælder" for kontrakten også er gældende for aftalen.

Ifølge Andersen kan kontrakter (og dermed aftaler) iagttages som enheden af pligt og frihed. Det som således kendetegner aftalen er, at aftalen "*binder*

*kommunikationsparternes frihed sammen med pligt, sådan at der ingen pligt er uden parternes frihed til at begrænse deres egen frihed” (Andersen 2006:111). En aftale forudsætter som minimum to parter og skabes ved at parterne (forstået som kommunikationssystemer) via realisering af deres frihed forpligter sig til i hinanden.*

For at kunne fungere som en aftale må aftalen, som Andersen udtrykker det *”have et efterliv, i hvilket den forvandles af de kommunikationssystemer, der knytter an til den” (ibid.:112). Det som gør aftaler til aftaler består i, at aftaleparterne (forstået som kommunikationssystemer) kontinuerligt laver indre orden op i mod egne tolkninger af aftalen. Det betyder, at aftalen ikke kun har én mening, da den skabte mening er afhængig af det enkelte kommunikationssystemes egen logik, og da meningen med forpligtigelsen i aftalen løbende genskabes.*

Som det udtrykkes af den franske filosof Jacques Derrida er man *”ikke ansvarlig, når man taler i den andens sprog” (citeret efter Andersen 2006:112). Aftalen er altid en aftale mellem forskellige operativt lukkede kommunikationssystemer, der må give aftalen mening på hver deres måde, men som alligevel samtidig må give mening for de øvrige systemer (aftaleparter). ”Det ene systems læsning må kunne genkendes som det forpligtende for det andet system” (ibid.:113).*

Der opstår derfor et paradoks ved, at en aftale på samme tid er én og mange. Den udgør ikke et selvstændigt kommunikationssystem, men er en kommunikationsform, der fungerer som en kobling mellem flere. Den ligger ikke mellem systemerne, men i hvert af dem. For at aftalen kan fungerer som en forpligtigelse mellem flere, må forpligtigelsen i udgangspunktet være den samme, men eftersom hvert system har sin egen forventningsstruktur må det enkelte system på egen vis give forpligtigelsen mening. Aftalen forudsætter således oversættelse af de involverede systemer og det er via oversættelsen at systemet giver forpligtigelsen mening.

Det som aftalen gør, er med Andersens ord, at den *”sammenkobler kommunikationssystemer ved på en gang at forpligtige det enkelte system på oversættelse af kontrakten og give frihed til oversættelsen” (ibid.:115). Tilslutningsmuligheden konstitueres dermed ud fra det enkelte systems iagttagelse af formen pligt/frihed.*

Hvordan oversættelsen sker, afhænger i givet fald af det enkelte systems egne præferencer i form af systemets meningsstruktur og dermed af, hvordan systemet iagttager den forpligtigelse, som defineres i aftalens indhold, og tillægger det mening. Om aftalen får betydning og i givet fald hvilken betydning, afhænger af, hvordan aftaleparterne ud fra deres respektive præferencer kobler sig på aftalens forskelssættelse mellem pligt og frihed, og i dette iagttagelsesperspektiv lader sig forstyrre af hinanden.

Denne pointe fører videre til afhandlingens tredje og sidste undersøgelses-spørgsmål, hvor jeg undersøger, hvordan de dialogbaserede aftaler fungerer som koblingsmedier i en styringsmæssig praksis.

## **Den dialogbaserede aftale som praktiseret styring – del 1**

Ud fra den foregående del af undersøgelsen kan det foreløbigt opsummeres:

- at den dialogbaserede aftalestyring må betragtes som et svar på de styringsmæssige udfordringer, som det funktionelt differentierede samfundssystem skaber for kommunens politiske og administrative ledelse. I sin konkrete form handler den styringsmæssige udfordring om ledelsens muligheder for at styre autonome selvrefererende enheder, samt for at retningssætte og koordinere indsatser i den kommunale organisation
- at den dialogbaserede aftale kan iagttages som et styringsredskab, der ved at stille forskellen pligt/frihed til rådighed muliggør koblinger mellem forskellige operativt lukkede kommunikationssystemer, hvorved der kan styres.

I sin mere konkrete form kan der endvidere ud fra det teoretiske perspektiv på aftalebegrebet udledes en række karakteristika ved aftalen, når denne betragtes som et koblingsmedie. Det som således kendetegner en aftale er:

- den er samtidig forpligtende og giver frihed
- den er gensidig
- det er muligt at oversætte aftalen indenfor aftaleparternes egen meningshorisonter, da det er via oversættelsen at aftaleparterne giver forpligtelsen mening
- den giver ikke kun mening for den ene part, men skal også give mening for den anden, og på en sådan måde at den ene parts fortolkning af aftalen skal kunne genkendes af den anden som en forpligtelse i henhold til aftalen

Med udgangspunkt i disse fire karakteristika vil jeg i denne tredje og sidste del af min undersøgelse undersøge, hvordan den dialogbaserede aftalestyring fungerer i praksis, hvad er det som kobles og hvordan?

Spørgsmålet undersøges primært med afsæt i en analyse af et interview med en gruppe på seks institutionsledere. Interviewmaterialet suppleres af konkrete eksempler på aftaler i form af de dialogbaserede aftaler, som de seks ledere har været del af i 2011, samt af kommunens servicestrategi for samme år (Ballerup 2010).

Men inden da et par ord om de metodiske overvejelser ved at anvende interview som datakilde.

### **Metodiske overvejelser - interviewet som datakilde**

---

Ud fra et konstruktivistisk perspektiv kan interviewet betragtes som et møde, hvor mindst to sæt af holdninger, forudsætninger og interesser brydes med hinanden. Interviewet er med andre ord et socialt møde imellem dialogpartnere, der sammen producerer fortællinger om den måde, den interviewede betydningssætter sin virkelighed på og interviewets materiale er resultatet af dette møde (Staunæs 2005:51ff).

Den konstruktivistiske tilgang har dermed også væsentlige implikationer for interviewerens deltagelse og rolle i interviewet. Ud fra et konstruktivistisk perspektiv er forskerens "indblanding" i interviewets meningsproduktion ikke et problem, men en del af det materiale der skal analyseres (Järvinen 2005:45). Sagt på en anden måde handler det om, at interviewerens deltagelse og betydning skal medreflekteres i bearbejdningen af datamaterialet og dermed ikke om, at interviewerens skal sætte parentes om sin egen forforståelse.

I et systemteoretisk perspektiv repræsenterer interviewet ifølge Anders la Cour mfl. et selvstændigt interaktionssystem, der iagttager iagttagelser og som er grænsesat af forskellen mellem dem, der er fraværende og dem der er nærværende i kommunikationen (la Cour 2005). Det som interviewet kan iagttage er mundtlig kommunikation, men det forudsætter at interviewet struktureres således, at spørgsmålene i videst muligt omfang gør andres mundtlige kommunikation og dens strukturerende præmisser til genstand, for at interviewet dermed kan iagttage det væsentligste, nemlig kommunikationen. "Sy-

*stemteoretisk formuleret er der”, som la Cour mfl. udtrykker det, “således tale om en iagttagelse af genstanden som kommunikation og (præmisser for) hvordan denne kommunikation iagttager” (ibid.:13).*

Interviewet må derfor for det første ikke forveksles med en afspejling af realiteten og for det andet tvinges man i sin fortolkning til at være opmærksom på den forskel, der iagttages med, når interviewets information omsættes til analyserlevant data.

I interviewet deltog tre ledere fra daginstitutionsområdet og tre ledere fra klubområdet. Sammensætningen med ledere fra de to institutionsområder var meget bevist ud fra, at klublederne kun har refereret til mig i et lille års tid. Ved at mikse gruppen satsede jeg på, at klubledernes eventuelle andre oplevelser med konceptet samt vores forholdsvis kortvarige samarbejdsrelation, måske kunne udfordre mulige fastlåste positioner mellem mig selv og daginstitutionslederne, og modvirke, at der skete en gensidig positionering med risiko for, at interviewet, som Ida Schultz udtrykker det, ville udvikle sig til *“en kamp om at definere virkeligheden”* (Schultz 2005:73).

Samtidig var jeg meget opmærksom på, hvordan positioneringen og magtrelationen chef-leder ville påvirke mulighederne for dialog og refleksion (Staunæs 2005:59). Jeg valgte derfor en meget åben form for interview, hvor jeg bevist tilstræbte at nedtone min egen rolle og primært lade lederne komme til orde.

Dorthe Staunæs og Dorte Marie Søndergård anbefaler i den sammenhæng, at man i opstarten på interviewet inviterer til at bruge narrativer om konkrete erfaringer og oplevelser med genstandsfeltet, da narrativerne *“kan være en invitation til den interviewede om at “forske med” og reflekterer over de problemstillinger og temaer, der spørges til”* (ibid:67).

Interviewet blev derfor gennemført ud fra følgende *“dagsorden”*:

- Efter en kort introduktion om baggrunden for interviewet, de etiske spille-regler og om selve rammen for interviewet blev hver af de seks ledere bedt om at fortælle om, hvordan de har arbejdet med den dialogbaserede aftalestyring. Under de enkeltvise fortællinger noterede de øvrige fem deltagere eventuelle udsagn eller temaer, som de blev nysgerrige på og/eller optaget af.



- Dernæst fulgte ca. 10 minutters refleksion i par (klubleder og daginstitutionsleder) med henblik på udveksling og eventuel uddybning af "nysgerrighedstemaer".
- Nysgerrighedstemaerne dannede derefter afsæt for ca. en halv times samtale mellem lederne. Suppleret med enkelte uddybende spørgsmål fra undertegnede.

Datamaterialet er derfor i høj grad udtryk for ledernes egne fortællinger, samt deres efterfølgende indbyrdes samtale, hvor min rolle primært var at rammesætte interviewet. Dermed ikke sagt, at jeg underkender betydningen af min tilstedeværelse og den påvirkning, som f.eks. rammesætningen i form af indledning og form på interviewet har haft på kommunikationen.

## **Den dialogbaserede aftale som praktiseret styring – del 2**

Interviewet er efterfølgende blevet transskriberet. Under transskriberingen og ved gengivelse af citater, er der foretaget en sproglig rekonstruktion af det talte sprog med henblik på læsning og forståelse af den skriftlige gengivelse. Transskriptionsprocessen er derfor i sig selv udtryk for en iagttagelse og tolkning af interviewet.

I den efterfølgende bearbejdning af interviewet har jeg søgt efter begreber og modbegreber, der kan iagttages som udtryk for forskellige betydninger, som lederne tillægger den dialogbaserede aftale. Begreberne er efterfølgende samlet i temaer, der relaterer sig til min operationalisering af aftalebegrebet i form af de fire karakteristika, som jf. tidligere kendetegner en aftale, når den iagttages i et koblingsperspektiv.

Der er dermed i analysen af interviewet tilstræbt en struktur, som følger karakterstikken af aftalebegrebet. Strukturen i analysen udfordres dog af, at det samme begreb i en række tilfælde relaterer sig til forskellige temaer og til dels udgør hinandens forudsætning. Systematikken holdes derfor ikke strengt i forhold til min operationalisering af begrebet.

### **Mellem pligt og frihed**

*"Og så tænker jeg også, dette her var jo ikke et tilbud, altså det var jo en "skal opgave" kan man sige, [...] vi skulle forholde os til det, vi skulle jo tage det til os og prøve at finde ud af at håndtere det, ..."*

Denne udtalelse fra en af lederne rammesætter i citatets to første linjer, at aftalekonceptet i sin formaliserede form ikke indeholder mulighed for, at lederen kan frasige sig forpligtelsen til at indgå i aftalen. Pligten til aftalen er en del af lederens ansættelsesforhold og vil lederen frigøre sig fra aftaleforpligtelsen, er lederens eneste alternativ at frasige sig opgaven som leder og dermed opnå frihed.

Indenfor denne formelle ramme af pligt, defineres aftaleforpligtelsens næste lag af de mål og succeskriterier aftalen omhandler, men i en form, hvor der åbnes op for, at aftalens indhold kan give mening på forskellige måder.

Friheden indenfor rammen af forpligtelsen sprogliggøres i interviewet i begrebet handlefrihed, der f.eks. forbindes med *"...at tilrettelægge indhold og processer"*, *"... til også selv at kunne byde ind med det, som var vigtigt"*, og ved at *"aftalerne giver rum til en lokal tilpasning, en lokal måde at arbejde med tingene på ..."*

Forpligtelsens anden side i form af handlefriheden er dermed ikke en uendelig frihed, men en grad af frihed indenfor aftalens forpligtelse og på samme tid er det en frihed, som afføder forpligtelse. For ét er, at lederen f.eks. har handlefriheden til selv at tilrette indhold og processer, men lederen er også forpligtet her på.

I interviewet giver lederne generelt udtryk for, at *"de er meget skarpe på"*, at det er deres aftale og dermed deres ansvar. De vil gerne kunne leve op til ansvaret og de forpligtigelser som aftalen indebærer. Men forpligtelsen og ansvarsfølelsen har også en bagside, for som en af dem udtrykker det, så betyder det nogle gange, at *"de er varsomme med spontaniteten"* i den forståelse, at de er tilbageholdene med at understøtte nyopståede ideer, hvis ideerne ikke bidrager til realiseringen af aftalens mål.

Forpligtelsen afføder med andre ord selvforpligtelse, som set ud fra aftalens styringsmæssige dagsorden i positiv forstand betyder, at der holdes fokus og retning med afsæt i det aftalte. Men medaljen har også en bagside i den forståelse, at selvforpligtelsen har den utilsigtede effekt, at lederen på forhånd afskærer institutionen fra at søge andre veje, som på sigt kan være værdifuld for udviklingen af opgaveløsningen.

Med en samtidig forventning om innovation, nytænkning og risikovillighed, som også er en del af dagsordenen i Ballerup Kommune (Ballerup 2011b), stilles

lederen og organisationen dermed overfor et valg. Skal den udstukne kurs holdes eller kan der indenfor aftalesystemet gøres plads til afstikkere?

### Den gensidige forpligtelse

Gensidigheden kobler sig direkte på forpligtelsen og er en grundforudsætning for, at der i det hele taget kan tales om en aftale, da en aftale altid forudsætter mindst to, der ved at stille frihed til rådighed forpligter sig på aftalen.

På tidspunktet for interviewet forbinder lederne i udgangspunktet primært begrebet *den gensidige forpligtelse* med spørgsmålet om, hvad der sker, hvis vilkårene for deres opgaveløsning ændres. Temaet er særdeles aktuelt og især for de tre klubledere, da der få dage inden er fremlagt et budgetforslag, der, såfremt det gennemføres, kan betyde væsentlige vilkårsændringer for klubområdet. Samtidig er klublederne gået i gang med, at udarbejde oplæg til de dialogbaserede aftaler for de næste 2 år.

Problemstillingen sammenfattes af en af klublederne i nedenstående citat:

*"Jeg vil sige, at jeg synes det er smadder svært lige nu. Vi skal have afleveret de her dialogbaserede aftaler lige efter påske, og det er smadder svært at lave planer eller gøre sig tanker om organisationsudvikling lige nu her, hvor vi ligger i et tomrum. Men det må vi forholde os til, hvad vi gør ved det..."*

I ledernes eget perspektiv er det en forudsætning, at aftalen betragtes som et dynamisk værktøj, da det for dem er en illusion at tro, at vilkårene ikke forandres. Alternativet er, som de beskriver det, at de når aftalen indgås forsøger, at begrænse aftalens indhold og dermed forpligtelsen, hvis de ikke har tillid til, at aftalen kan justeres i aftaleperioden, hvilket nedenstående citat er et eksempel på:

*"Som jeg oplever den dialogbaseret aftalestyring nu, så er der ikke så stor mulighed for at gøre tilpasninger. Og jeg tænker, at det er det, der gør at jeg tænker meget over, hvad det er den indeholder i forhold til, at der er rum og plads til noget udefrakommende"*

Når lederne anvender begrebet *gensidighed* er begrebet ikke afgrænset til konceptets formaliserede mulighed for at genforhandle aftalen, men det handler i lige så høj grad om, at begreberne dialog og aftale bliver taget alvorligt, da grundlaget for at lave aftaler ellers i ledernes forståelse bortfalder og afløses af styring i form af kontrol. Det er en aftale lederen er forpligtet på og lederen har derfor også en forventning om, at den anden aftalepart tilsvarende forpligter sig.

*"... det er en aftale og den går begge veje og den bliver skabt i dialog."*

Gensidigheden forudsætter således mulighed for en løbende dialog om aftalens indhold, hvor de gensidige forventninger kan afstemmes ud fra de vilkår og erfaringer, der gør sig gældende på det pågældende tidspunkt, og hvormed aftaleparterne i denne proces kontinuerligt har mulighed for at genskabe mening med forpligtelsen.

I aftalekonceptet beskrives den gensidige forpligtelse som et grundlæggende princip for aftalerne (Ballerup 2009:17). Derudover forholder konceptet sig primært til de forpligtigelser, der påhviler institutionen, mens udmøntningen af gensidigheden i højere grad er op til parternes egen fortolkning f.eks. i form af aftaler om opfølgning. Det er således uklart, hvad det mere præcist er aftalen forpligter aftalens anden part: organisationen på. Eller sagt med andre ord, hvad er det for en frihed organisationen realiserer, når den forpligter sig til aftalen?

I formaliseret form har organisationen symboliseret ved den politisk og administrativ ledelse indenfor lovgivningens rammer retten til ensidigt, at træffe beslutninger om dette og hint vedrørende organisationen. Når organisationen via aftalekonceptet forpligter sig på, at aftalen skabes i dialog realiserer organisationen sin frihed ved at den anden part får retmæssig indflydelse på de beslutninger, der f.eks. skal træffes om, hvorvidt dette eller et andet mål skal prioriteres.

Via aftalen forpligter organisationen sig overordnet set på, at det f.eks. er væsentligt, at der bliver arbejdet med de aftalte indsats. Lederen har derfor ud fra aftalens præmisser forståeligt en forventning om, at organisationen medtænker sine aftalemæssige forpligtigelser, når organisationen træffer nye beslutninger og gør dem til genstand for en fornyet forventningsafstemning.

Sker det ikke, så er risikoen, at lederen som aftalens anden part ikke kan genkende organisationens (nye) forståelse af aftalen som forpligtigelse, hvormed forudsætningerne for aftalen bortfalder. En formulering som, *"at disse aftaler binder vi os op på, men vi vil også gerne binde arbejdsgiverdelen op på det"* kan f.eks. tolkes som udtryk for, at lederne er usikre på, hvordan den anden aftalepart tolker sin forpligtigelse. Risikoen er dermed til stede for, at tilliden til aftalens gensidighed erstattes af en oplevelse af ensidighed med den konsekvens, at aftalen i praksis opløses, hvilket f.eks. kan komme til udtryk

ved, at lederne direkte eller indirekte forsøger, at undgå eller omgå forpligtelsen.

### Oversættelsen

Af interviewet fremgår det, oversættelsesprocessen og dermed muligheden for en lokal fortolkning tillægges en væsentlig betydning af lederen, da det først og fremmest er via denne proces der etableres ejerskab. Som en af dem siger:

*”Altså i virkeligheden tænker jeg, at det er noget med, at få det indplaceret [de centrale mål], så det netop giver mening, der hvor man sidder, der hvor man har sin arbejdsplads. Altså sådan er det meget for mig – at jeg har været drivkræften til at forholde mig til det og få det gjort betydningsfuld.”*

I formaliseret form foregår oversættelsen jf. beskrivelsen af den dialogbaserede aftalestyring ved at politisk/strategiske mål via dialogprocessen aktualiseres og konkretiseres i aftalerne (Ballerup 2009:4).

Ud fra Røviks perspektiv kan denne dialogproces iagttages som en oversættelse af modificerende karakter med henblik på, at omforme de fælles mål til de lokale forhold og dermed etablerer ejerskab (Røvik 2007:311ff).

I den systemteoretiske forståelse af aftalebegrebet foregår oversættelsen ud fra det enkelte systems meningshorisont som et valg mellem et *dette* og *noget andet*, hvor *noget andet* er alt det, der i form af potentiel mening er til rådighed indenfor aftalens forskelssættelse mellem pligt og frihed. De politiske mål og strategier mål udgør i denne forståelse ud fra institutionens perspektiv en forstyrrelse, men vel og mærker en forstyrrelse, som lederen via aftalen er forpligtet til at oversætte internt i sin organisation, hvormed der etableres nye meningsstrukturer.

Rammen for oversættelsen er dog som nævnt ikke uendelig, da den skal kunne genkendes som forpligtelse. Oversættelsen må derfor heller ikke med translationsteoriens begreber få en så radikal karakter, at genstanden for aftalen i form af målet omformes til noget helt andet og løsrevet fra udgangspunktet, da det i givet fald vil umuliggøre koblingen. Men tilsvarende stiller det også krav om, at de forventninger til mål og indsatser, som udtrykkes i de politiske beslutninger, har en sådan karakter, at de muliggør oversættelse indenfor aftaleparternes egen meningshorisonter.

Dermed er det heller ikke alt, der kan kommunikeres om i tilknytning til aftalen, hvormed aftalen i sig selv får en kompleksitetsreducerende effekt.

Ved at gennemgå kommunens servicestrategi, centeraftalen og de seks institutionsaftaler for 2011 er det i et overordnet perspektiv muligt at iagttage, hvordan oversættelsen i praksis kommer til udtryk.

Et af de *fælles mål* handler om inklusion. I servicestrategien iagttages inklusionsbegrebet i overvejende grad ud fra et økonomisk perspektiv eksemplificeret ved, at argumentet for indsatsen f.eks. er, at de midler, der anvendes til specialforanstaltninger, kan gøre bedre gavn i almenmiljøet. Selve indsatsen er relativt bredt formuleret og hovedpointen er, at der fortsat skal arbejdes med en mere inkluderende praksis i almenmiljøerne indenfor skoler og institutioner (Ballerup 2010:13).

I centeraftalen er fokus primært rettet mod udvikling af værktøjer og procedurer, der skal understøtte institutioners og skolars arbejde med en tidlig indsats. Et konkret mål handler f.eks. om implementering af en ny visitationsmodel for fordeling af de særlige ressourcer, der er afsat til inklusionsopgaven. Centerets oversættelse af målet afspejler således centerledelsens ansvar for udviklingen af inklusion som et samlet fagligt område og det er ud fra denne meningshorisont, at de politiske mål om inklusion oversættes i centeraftalen.

I institutionsaftalerne oversættes servicestrategiens mål til handleplaner for, hvordan institutionen kan arbejde med inklusionsindsatsen. Der er generelt tale om relativt konkrete indsatser, der stort set alle drejer sig om, hvordan institutionen kan udvikle inklusionsopgaven med det perspektiv, at alle børn i institutionens oplever sig som del af et udbytterigt fællesskab og med fokus på, hvordan der skabes de bedst mulige rammer for barnets læring. Oversættelsen sker således i forhold til en meningshorisont, der afspejler det pædagogiske systems kode om bedre eller dårligere læring.

Eksemplet afspejler dermed relativt konkret en oversættelsesproces, hvor de enkelte systemer iagttager indsatsen ud fra hver sin meningshorisont og via oversættelsen giver målet om inklusionsindsatsen mening på sin måde. De oversatte mål har dog fortsat et indhold og en karakter, således det er muligt for de øvrige aftaleparter, at genkende indsatsen som en forpligtigelse til at arbejde med inklusionsopgaven ud fra servicestrategiens overordnede beskrivelse af indsatsen.

Den kritiske vil måske anfører, at inklusion er et dårligt eksempel, da det er et begreb, der er i sig selv er åbent for tilslutning fra flere forskellige iagttagende systemer (Sløk 2011:9ff). Det afgørende er dog, at den oversættelse, som der sker af begrebet og som danner afsæt for konkrete handlinger, kan genkendes som forpligtende og er rettet mod den samme pligt (Andersen 2006:114).

### Hvorfor dette mål og ikke et andet?

Spørgsmålet om aftalernes indhold, om hvad der aftales og hvordan det aftales kan sammenfattes som et spørgsmål om, hvordan aftaleforpligtigelsen konkretiseredes. Det er et tema der i sagens natur er tæt forbundet med oplevelsen af f.eks. frihedsgrader og muligheden for at give aftalen mening.

I konceptbeskrivelsen fremgår det, at målene for aftaleperioden udarbejdes med afsæt i de politiske rammer, der i aftaleperioden er udstukket for institutionens fagområde. Udvælgelsen af de konkrete mål sker ved, at center og aftaleenheden sammen forholder sig til, hvilke mål der er de væsentligste for aftaleperioden (Ballerup 2009:9).

Målene kan enten være *fælles mål* i betydning et mål som forpligter flere eller alle institutioner indenfor f.eks. centerets område eller det kan være *egne mål*, der henter sin særlige aktualitet indenfor den enkelte institution.

I systemteoretisk forstand kan aftalens indhold iagttages som sagsindholdet, der konstitueres af forskellen mellem dette og hint, mellem det ene og noget andet.

Af interviewet fremgår, at lederne først og fremmest tillægger det betydning, at der er en balance mellem det, de betragter som institutionens egne mål og *det andet* i forståelsen de fælles mål, der med ledernes udtryk kommer oppefra.

*"... du hørte mig også sige, at det kom an på hvor mange punkter, der kom oppefra, som punkter der skal arbejdes med. Det er ikke uvæsentligt og det kan godt være, at man vil sige noget andet om et år, hvis I er kommet med syv punkter til en ny aftale, for ejerskabet afhænger helt klart af, hvor meget kan vi se os selv og hvor meget der er udefrakommende."*

Balancen mellem fælles og egne mål forbindes, som citatet giver udtryk for, med muligheden for, at kunne se sig selv i målene og etablere ejerskab. Ud fra interviewet handler ejerskabet dog ikke kun om omfanget af egne mål. Mu-

lighederne for oversættelse spiller som tidligere vist også ind og som flere ledere siger, *"så har det også betydning for dem, at organisationen har en mening om, hvad institutionerne skal"*, da de fælles mål ofte er udtryk for en samlet indsats, som lederne selv tillægger en værdi, at der bliver arbejdet med. Et konkret eksempel, som lederne nævner flere gange, er f.eks. indsatser, der understøtter det tværgående samarbejde omkring sårbare børn og unges udvikling.

Når man konkret sammenholder kommunens servicestrategi for 2011 og de seks ledes aftaler for samme periode viser sammenligningen, at der i aftalperiode var prioriteret to-tre fælles mål, der direkte relaterer sig til servicestrategien. Aftalernes øvrige mål kan rubriceres under kategorien "egne mål". Ud af de egne mål er der typisk et til to, der direkte udspringer af servicestrategien, mens de resterende mål er kendetegnet ved, at de relaterer sig til andre beslutninger indenfor et relativt bredt spektrum af politiske strategier og politikker, samt konkrete enkeltstående beslutninger.

I ledernes optik er der med aftalerne for 2011 skabt en fornuftig balance mellem det fælles og det lokale:

*"... og det er jo den balance som vi måske har nået meget godt, når vi sidder og er tilfredse hele vejen rundt, hvor vi sidder og hvor vi siger: det har ikke været super offensivt hvad der er kommet ovenfra, tværtimod har der været dialogen og der er blevet taget imod det, som er kommet fra neden, og på en eller anden måde, så har vi ramt det meget godt, det der felt."*

Udtalelsen giver dog også anledning til overvejelse om, hvorvidt institutionerne i tilstrækkeligt grad er blevet udfordret på indholdet i aftalen. Kombinationen af relativt vide muligheder for at formulere egne mål og muligheden for lokal oversættelse er dog ifølge lederne en væsentlig årsag til, at medarbejderne langt hen af vejen har taget ejerskab til aftalerne og oplever dem som meningsfulde.

Det der derimod ikke fremgår og som forudsætter en mere omfattende undersøgelse, er i hvilket omfang de mål, som primært aktualiseres af den enkelte institution, har betydning for den samlede opgaveløsning i organisationen og dermed på effekten af styringen. Præmissen om, at alle mål har sit udspring i de politiske beslutninger, begrænser friheden, men åbner også op for, at forpligtelsen og især når den omsættes til praksis i institutionerne, kan fortolkes indenfor en meget bred ramme. Ud fra en styringsmæssig betragtning er det en udfordring for ideen med konceptet, men det er samtidigt befordrende for



det lokale ejerskab til aftalen og understøtter dermed realiseringen af aftalens mål.

### Dialogen som medie

Det uovertrufne mest anvendte begreb i interviewet er begrebet dialog og dialogbegrebet er også tilsvarende et de gennemgående begreber, som aftalekonceptet trækker på. I aftalekonceptet er dialogen udtryk for den kommunikationsform, som karakteriserer aftaleprocessen og som i sproglig henseende er et af konceptets bærende elementer. For lederne forbindes dialogen blandt andet med samtalen om aftalernes indhold og den løbende forventningsafstemning.

Via dialogbegrebet signaleres en ligeværdighed i den forståelse, at begge aftalparter har indflydelse på aftalen.<sup>12</sup> Det er et begreb, der ifølge lederne sender positive signaler og som det pædagogiske felt i modsætning til styringsbegrebet umiddelbart kan identificere sig med:

*"... og så ligger det jo også i pædagogernes eller pædagogfagets karakter, det her med man skaber ny praksis på baggrunds af dialog og aftaler. Så den del af det er jo fuld spiseligt. Pædagoger bliver straks mere genstridige når nogen begynder at snakke om styring. Det vil man jo helst ikke. Det synes man, man har dårlige erfaringer med, lederstyring og den slags uvæsen."*

Dialog forbindes ligeledes med refleksion og udfordring, som det f.eks. illustreres i nedenstående citat, hvor en leder omtaler de samtaler hun og jeg har ført om aftalens indhold:

*"... at det i hvert fald var nogen af de gange vi rigtigt fik snakket om, hvorfor det giver mening for mit børnehus, at arbejde med det [indholdet i aftalen]. Jeg synes faktisk det var meget meningsgivende at blive udfordret på det [indholdet] og det blev også på den måde en plan der var dynamisk for den blev ændret under vejs. Jeg tror der var 3-4 punkter, der var rykket ud, og noget andet der var rykket [...] ja, den dialog var udfordrende."*

Flere af de andre ledere forbinder på tilsvarende vis dialogen med en samtaleform, hvor målene (og i den forstand grænsen mellem pligt og frihed) udfordres. Der kan være forstyrrende og udfordrende, men i den rette balance forbindes det også med noget positivt, for som én udtrykker det,

---

<sup>12</sup> Jeg vælger her at se bort fra den i min optik berettigede problematisering, der kan rejses af dialogens rolle anskuet i et magtudøvelses perspektiv jf. f.eks. Mads Peter Karlsen og Kasper Villadsen (Karlsen 2008).

*"... så kan det være mageligt at have friheden, men der er også en anden version, hvor man bliver udfordret, det synes jeg egentlig kunne være mere spændende til fremtiden."*

Med den betydning som dialogen tillægges hos de interviewede er det ikke helt tilfældigt, at dialog er det mest anvendte og gennemgående begreb, og som den reflekterende samtaleform er dialogen det medie, der er bærende for kommunikationen om aftalen. I den dialogiske samtaleform sker der en virtualisering af potentiel mening, der i form af irritationer står til rådighed for den andens samtaleparts iagttagelse. Det er en samtaleform, som f.eks. understøtter lederens mulighed for at iagttage og reflektere de potentielle beslutninger, som træffes af organisationen og det er via dialogen at lederen kan knytte an til beslutningskommunikationen og via sin anknytning gøre beslutningen til beslutning.

Dialogen fordrer med andre ord gensidighed og gensidigheden fordrer dialog. Via dialogen etableres tilliden, men interviewet viser også, at tillid er en sårbar størrelse, hvis aftaleforpligtelsen ikke opleves som gensidig.

### Opsummering

Det som analysen samlet set viser er, at den dialogbaserede aftale i sin praksis fungerer som en forpligtende aftale mellem de to aftaleparter, der er personificeret ved lederen og dennes chef. Ud fra lederens perspektiv er aftalens ene side forpligtelsen på aftalens mål, mens aftalens anden side er friheden til at definere, hvordan målene indfries.

I et innovativt perspektiv kan forpligtelsen betyde, at lederen er tilbageholden med at søge nye veje og løsningsmuligheder, hvis disse ikke umiddelbart har relevans for aftalens mål. Forpligtelsen fører med andre ord til selvforpligtelse, og dermed stilles organisationen overfor et valg, som kun kan løses via samtalen om forpligtelsen.

Forpligtelsen er baseret på gensidighed og gensidigheden forudsætter en løbende dialog om forventningerne og vilkårene om opgaveløsningen. For organisationen indebærer gensidigheden forpligtelse til, at medtænke hvilke konsekvens denne eller hin beslutning har for aftalen, samt en forpligtelse til at føre en dialogisk samtale om konsekvensen. Alternativet er, at lederen mister tilliden til aftalen og dermed får aftalen alene en symbolsk karakter.

Den dialogiske samtaleform er et centralt omdrejningspunkt for aftalen. I dialogprocessen sker der en oversættelse af de overordnede politiske strategiske mål til et aftalemæssigt indhold, som relaterer sig til den enkelte institution og danner afsæt for den konkrete opgaveløsning. Oversættelsesprocessen har direkte betydning for koblingsmuligheden. For at oversættelsen og dermed koblingen kan ske, må de overordnede politiske og strategiske beslutninger have en sådan karakter, at oversættelsen er mulig, og tilsvarende skal aftalen efter oversættelsen kunne relateres til aftalegrundlagets perspektiv, der er udtrykt i de overordnede beslutninger. Alternativt vil aftalen ikke fungerer som en kobling.

Det som kobles er i udgangspunktet de politiske strategiske mål og rammerne for de konkrete handlingsrettede indsatser på institutionsniveau i form af lokale mål og succeskriterier for indsatsen. Ud fra institutionsperspektivet har det afgørende betydning, at indholdet i aftalerne er lokalt forankret og kan relateres til aktuelle opgaver i institutionen. Kombinationen af oversættelsen og den lokale forankring understøtter ejerskabet til aftalerne, men det er også en udfordring for organisationen, hvis resultatet af indsatserne primært har lokal betydning og kun i begrænset omfang bidrager til realisering af de centrale strategier.

## **Konklusion**

---

Ved at iagttage den dialogbaserede aftalestyring ud fra tre forskellige perspektiver har jeg undersøgt forskellige aspekter ved den dialogbaserede aftale som et styringsværktøj med henblik på, at besvare undersøgelsens hovedspørgsmål om, hvordan jeg kan forstå Ballerup Kommune valg af denne styreform og om hvordan aftalestyringen fungerer i praksis?

Undersøgelsen viser at den dialogbaserede aftalestyring kan iagttages som en styreform, der er baseret på gensidigt forpligtende aftaler mellem forskellige typer af opgaveløsere, der betragtet som kommunikationssystemer er operativt lukkede, men som kan iagttage hinanden og forstyrre hinanden. Det som først og fremmest adskiller denne form for styring fra kommunens tidligere styringsredskaber er, at aftalen er gensidig og baseret på dialog, og at det er via dialogen, der sker en konkretisering af hvilke indsatsområder, der er relevant for den pågældende institution. I dialogprocessen defineres aftalens forpligtelse i form af mål og succeskriterier, og indenfor den ramme har instituti-

onen ud fra faglige kriterier råderum og frihedsgrader til at definerer, hvordan opgaven skal løses.

Når Ballerup Kommune vælger, at indfører en dialogbaseret aftalestyring, kan kommunens beslutning forstås som et svar på de styringsmæssige begrænsninger, der er forbundet med at styre en organisation, der er udspaltet i en række enheder, som i høj grad er autonome, selvrefererende og derfor vanskelige at styre oppefra, og hvor ledelsen samtidig er udfordret af, at den ikke er "herre over", hvordan dens styringsinitiativer konkret kommer til at give mening.

Mening handler i denne sammenhæng om, hvordan de forskellige aktører ud fra hver sin meningshorisont knytter an til de kommunikerede beslutninger og muligheden for at give det aftalte mening ud fra egen forståelse, er afgørende for, hvorvidt beslutningerne realiseres eller ej.

Med den dialogbaserede aftale åbnes der mulighed for, at koble kommunikationen indenfor flere operativt lukke systemer ved at eksempelvis det pædagogiske, det økonomiske og det politiske system via oversættelse kan give aftalens indhold mening på hver sig måde, men dog således at de øvrige systemer kan genkende oversættelsen, som forpligtelse indenfor rammen af de overordnede perspektiver, som de politiske mål eksempelvis er udtryk for.

I aftalen kobles organisationens overordnede mål med rammer for indsatser i de enkelte enheder i form af de aftalte mål og succeskriterier. Det som aftalen ikke kobler, er hvordan målet nås.

Selv om undersøgelsen indikerer, at der god overensstemmelse mellem konceptets intentioner og de elementer, som lederne ifølge interviewet tillægger en betydning for at aftalen kan fungerer, så kan det dog også konkluderes, at den dialogbaserede aftalestyring er en sårbar konstruktion, der ikke kun stiller krav til den udførende part i form af institutionen, men som også stiller betydelige krav til organisationen. Den dialogbaserede aftale er baseret på gensidighed og gensidigheden forudsætter, at organisationen i sine beslutninger medtænker beslutningens konsekvenser for aftalen, samt at organisationen er indstillet på en løbende kommunikation om aftalens muligheder. Hvis det ikke sker, er det sandsynligt at den decentrale leder mister tilliden til aftalen og forsøger at frasige sig eller omgå de forpligtelser, som han via aftalen har forpligtet sig på.

Den lokale forankring og mulighederne for oversættelse har afgørende betydning for, hvordan der knyttes an til aftalen og dermed for ejerskab, samt realisering. Balancen er hård fin mellem et aftaleindhold, der har synlig konsekvens for realiseringen af organisationens overordnede strategier og et indhold, som primært berører den enkelte institution. En aftale med mange lokalt forankrede mål er måske i udgangspunktet en fristende løsning, da den kun i begrænset omfang vil forudsætte oversættelse indenfor institutionen, men omvendt har den ud fra organisationens perspektiv ingen eller måske kun begrænset mening. Undersøgelsen viser da også, at det ud fra ledernes eget perspektiv er ønskværdigt, at aftalens indhold i en tilpas grad udfordre og forstyrre institutionen.

Et interessant aspekt, som ikke er medtaget i undersøgelsen, er, at lederne i interviewet eksplicit giver udtryk for, at de i modsætning til tidligere styringsværktøjer betragter den dialogbaserede aftale som et ledelsesværktøj, der er til hjælp for dem selv og som bidrager til, at institutionen opfatter sig selv, som led i en større sammenhæng. Som en af lederne udtrykker det, så giver det *"meget god mening, at der er en rød tråd"* og lederne er derfor også selv interesseret i, at institutionen f.eks. udfordres på, hvordan den bidrager til sammenhængen.

Et andet forhold, som udfordrer organisationen, er aftalens disciplinerende effekt, som betyder, at lederen primært har fokus på at indfri de aftalte resultatmål og i mindre grad er motiveret for eksperimenter. Den disciplinerende effekt står umiddelbart i modsætning til, at kommune aktuelt satser på *"udvikling af en innovativ kultur, der er kendetegnet ved risikovillighed og nysgerrighed"* (Ballerup 2011b). I bedste fald stiller dette modsætningsforhold aftaltparterne overfor et valg, der f.eks. kan handle om hvorvidt det er acceptabelt, at et mål ikke er indfriet, hvis det skyldes, at der har været forsøgt noget andet. I værste fald stiller det lederen i et dilemma, hvis dette spørgsmål alene overlades til den enkelte.

Denne iagttagelse understøtter sammen med resten af undersøgelsen konklusionen om, at den dialogiske samtaleform er et centralt og helt afgørende omdrejningspunkt for aftalen. Fungerer den dialogiske samtale mellem aftaltparterne er der stor sandsynlighed for, at aftalen virker efter sin hensigt, mens aftalen i den omvendte situation formentlig kun opnår en symbolsk position.

## Perspektivering

---

Perspektiveringen af min undersøgelse går på to ben. Det ene handler om undersøgelsens betydning for min egen ledelsesmæssig udvikling med afsæt i de refleksioner undersøgelsen har affødt. Det andet tager afsæt i intentionen om at finde nye veje for offentlig styring, hvor de anvendte teknologier opleves som meningsfulde af de involverede.

Stillet overfor spørgsmålet om, hvorvidt den dialogbaserede aftalestyring er svaret på fremtidens styring af offentlige organisationer, er min umiddelbare reaktion ikke et rungende nej, men dog et nej. Men den er et skridt i en rigtig retning.

I min optik er der især grund til at være opmærksom på, at den gensidige forpligtelse, sådan som aftalekonceptet er udformet, ikke indbefatter den politiske ledelse, hvormed der potentielt er risiko for en form for dekolpling mellem det politiske og de administrative niveauer. Som det udtrykkes i konceptbeskrivelsen er en af grundtankerne med aftalestyringen, at når *”politikere og direktion har udstukket de overordnede rammer og udviklingstiltag, så er der tillid til, at aftaleparterne er de bedste til at fastsætte konkrete mål for det kommende år i den pågældende institution”* (Ballerup 2009:1).

Denne formulering signalerer ved første øjekast frihedsgrader og læst med de positive briller giver det god mening, hvis der på den måde sker en adskillelse mellem politik og drift, således begge parter hver kan få mulighed for at fokusere på det, som de er sat i verden for. Men ved nærmere læsning kan denne tænkning også iagttages som en ansvarsforskydning, hvor der via aftalesystemet sker en uddelegering af ansvaret og overdragelse af legitimeringsopgaven fra det politiske niveau til organisationens udførende led, og det i en situation, hvor serviceforventningerne til de offentlige ydelser ikke står mål med de disponible ressourcer.

Via aftalen forpligtes lederen på opgaven, men den politiske ledelse, der udstikker rammer og retning, er ikke omfattet af en tilsvarende gensidig aftalemæssig forpligtelse. Perspektivet er i udgangspunktet fortsat top-down. Og den politiske proces, og relationen mellem den politiske ledelse og den øvrige organisation, bliver ikke berørt ved indførelsen af konceptet. Den dialogbaserede aftalestyring ændrer således ikke grundlæggende ved dette aspekt.

Denne iagttagelse sætter også mit eget ledelsesmæssige virke i relief, for hvad er det for en rolle og position, som jeg indtager som den ene af de to

aftaleparter? Og hvordan kan jeg f.eks. være en troværdig aftaleholder vel vidende, at min indflydelse på de overordnede rammer trods alt har sine begrænsninger?

Konstruktionen kompliceres yderligere af, at den offentlige organisation ikke kun er polycentrisk, men den er også på en og samme gang hierarkisk (Andersen 2008:47). I praksis kommer det til udtryk som en dobbeltbunden kommunikation, der underminerer den sårbare tillid til gensidigheden ved i det ene øjeblik at sende signaler om selvforvaltende frihedsgrader og i det næste øjeblik forlange ubetinget forpligtelse ned til mindste detalje.

Et højaktuelt eksempel er f.eks. de dønninger, som ph.d stipendiat Ole Henrik Hansens tankevækkende udtalelser om danske vuggestuer<sup>13</sup>, aktuelt sender gennem det politiske og administrative system, og som meget vel kan resultere i her og nu reaktioner i form deltaljerede politiske styringskrav til den pædagogiske opgaveløsning.

Når mit nej ikke er entydigt skyldes det, at den dialogbaserede aftalestyring efter min vurdering indeholder en række positive takter, der peger i retning af en styringsform, som i højere grad end så mange andre medtænker forskelligheden, anerkender de faglige miljøers vilkår og kunnen, og dermed som vist skaber mulighed for, at ledere og medarbejdere oplever styringen som meningsfuld.

I sit ideal er den dialogbaserede aftalestyring udtryk for en institutionaliseret dialogform, der åbner op for en reflekterende og responsiv samtale om mål og resultater, og som er baseret på anerkendelse på tværs af niveauer og professionsgrænser. Men det forudsætter at den dialogiske samtale bliver taget alvorligt og at den ikke kun er afgrænset til organisationens administrative og udførende led, men at den f.eks. også kommer til at omfatte det politiske, såvel som et brugermæssigt perspektiv.

Et sådant ideal stiller fornyede og anderledes krav til den forvaltningsmæssige opgave og dermed til min stilling, når ledelsesopgaven i konsekvens heraf skifter fra et primært styringsmæssigt fokus på mål og resultatopfølgning til i højere grad at handle om, hvordan der skabes relationer, nytænkning og forandring på tværs mellem politik, borgere og profession. Hvormed lederrollen i

---

<sup>13</sup> I en artikel i Berlingske, søndag den 29. april 2012 citeres Ole Henrik Hansen blandt andet for, at børn ned til 10 måneder i realiteten passer sig selv, mens deres barndom spildes i "fri-hash-og-gratis-kakaomælk-institutioner". Artiklen har både politisk og i de pædagogfaglige miljøer skabt betydelig opmærksomhed.

spidsformuleret form skifter fra serviceproducent til relationskaber i en samarbejdende søgeproces med og om realiseringen af den offentlige organisations kerneydelsen.

I relation til min egen ledelsesmæssige udvikling har undersøgelsen således betydet en øget opmærksomhed på, hvordan jeg kan bidrage til denne proces. I sin konkrete form sker det helt aktuelt f.eks. i forbindelse med Ballerup Kommunes og dermed mit engagement i et forskningsprojekt om "Kvalitetsudvikling af de faglige dialoger og samarbejde på tværs på daginstitutionsområdet", der gennem laboratorieformen arbejder med at udvikle dialog- og samarbejdsformer med deltagelse af pædagoger, institutionsledere, forvaltning, politikere<sup>14</sup>.

Kombinationen af det teoretiske perspektiv på aftalen og iagttagelsen af institutionsledernes fortællinger om den praktiserede aftalestyring har desuden på flere felter været en øjenåbner.

Den har først og fremmest skærpet min opmærksomhed på, hvor sårbar den dialogbaserede aftalestyring er og herunder hvilken betydning den gensidige tillid har og i den sammenhæng, hvor vigtig den dialogiske samtaleform er både i forbindelse med indgåelsen af aftalerne og i et mere kontinuerligt forløb.

Interviewet illustrerer ligeledes risikoen for, at lederen lades alene med sine dilemmaer, som i sin konkrete form f.eks. kan handle om, hvordan lederen skal tolke sine aftalemæssige forpligtelse i relation til de øvrige forventninger og krav, der stilles til lederen. Hvilket også kræver, at jeg i dialogen er opmærksom på dette aspekt.

Det har desuden været interessant og tankevækkende at iagttage, hvordan lederne i interviewet eksplicit giver udtryk for, at de har taget den dialogbaserede aftalestyring til sig som et ledelsesredskab. I min optik er det ejerskabsforhold, som der her er etableret til værktøjet for det første et signal om, at koncept kan noget andet og mere end det har været tilfældet med tidligere styringsværktøjer. For det andet er det i min tolkning udtryk for et perspektivskift hos lederen, hvor de tidligere i overvejende grad iagttog konceptet ud fra en pædagogisk vinkling, nu iagttager konceptet ud fra et ledelsesmæssigt perspektiv.

---

<sup>14</sup> Forskningsprojektet gennemføres i et samarbejde mellem Ballerup Kommune, Frederikssund Kommune og BUPL. Preben Melander (CBS) og Pernille Hviid (KU) varetager den forskningsmæssige del.



## **Abstrakt**

---

### *Hunting for Meaning – Managing Public Organisations*

This present thesis takes as its point of departure the experiences derived from the introduction of the management tool “dialogue based contract management” within the day-care sector in the Municipality of Ballerup. The thesis focuses on how to develop and implement management technologies within public organisations in ways that ensure that the actors involved perceive them as meaningful.

The thesis examines how the choice by the Municipality of Ballerup of “dialogue based contract management” as the guiding management concept can be understood as well as the practical functioning of this management tool.

Theoretically the starting point of the thesis is in social constructivism and the systems theory developed by Niklas Luhman. Additionally, the ‘translation theory’ of the Norwegian Professor Kjell Arne Røvik is used for the purpose of analysing the historical development from the birth of the idea of the management concept until the final decision about dialogue based contract management is made.

The study shows that the dialogue based contract management can be regarded as a management form based on mutually binding contracts between different types of task fulfillers who, regarded as communications systems are operationally closed, but are none the less able to observe and disrupt each other. What primarily differentiates this type of management from the types used previously by the municipality is that the contract is mutual and dialogue based, allowing for the identification of the relevant areas of action for the individual day-care centre. Through this dialogical process the commitments of the contract are specified in the form of goals and criteria of success, within the frame of which the day-care centre has latitude and freedom of action, based on professional criteria, to define the precise form of the task fulfilment.

The choice by the municipality of Ballerup of implementing dialogue based contract management can be regarded as a reaction to the constraints on managerial capacity involved in the management of an organisation which is subdivided into a number of highly autonomous and self-referential units which are accordingly difficult to control and where concrete manifestations of cen-

tral management initiatives are not guaranteed to take the shape initially intended.

The dialogue based contract enables communication between different operationally closed systems, meaning that for instance the pedagogical, economic and political systems each render the content of the contract meaningful in system specific ways through translation, while still maintaining the ability of other systems to recognize the translation as a commitment within the framework of the overall perspective, e.g. in the form of political aims.

The study additionally shows that the local anchoring of the contract's aims and the possibilities for translation of these aims are of paramount importance for the local reception of the contract and, by extension, the ownership at this level as well as prospects of its realization.

The dialogue based contract management approach is furthermore a vulnerable construction which not only imposes high demands on the implementing actor, but on the organisation as well. Dialogue based contract management is based on a reciprocity which requires the organisation firstly to take the effects of its decisions on the contract into account when making these decisions and secondly to be willing continuously to have a dialogue about the possibilities contained in the contract. If these considerations are neglected by the organisation there is a likelihood that the local management might lose faith in the contract and attempt to circumvent their commitments stipulated by the contract.

The central conclusion of the investigation therefore is that communication through dialogue is the central and fundamental prerequisite for the contract. If the dialogue between the parties to the contract functions effectively there is a greater likelihood that the contract will work as intended. Conversely, in the case of poorly functioning dialogue the agreement is likely to acquire a solely symbolic role.

At a more general level the study concludes that the dialogue based contract management does not provide an unequivocal answer to questions about the future management of public organisations, but it does constitute a step in the right direction.

## Anvendt litteratur

---

- Andersen, Niels Åkerstrøm (1999): *"Diskursive analysestrategier. Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann"*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2003a): *"Polyphonic organisations"*. I Tor Hernes og Tore Bakken (red.): *"Autopoietic Organization Theory, Abstakt, Liber"*. Oslo: Copenhagen Business School Press.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2003b): *"Organisation i anden ordens perspektiv – systemteoriens analytiske maskine"*. I Holger Højlund og Morten Knudsen (red.): *"Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser"*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2006): *"Partnerskabelse"*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Niels Åkerstrøm og Niels Thyge Thygesen (2007): *"Styring af styringsværktøjer"*. <http://www.cbs.dk/content/download/49027/706878>. Udgivet i Carsten Greve (red.): *"Offentlig ledelse og styring"*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2008): *"Velfærdsledelse: Diagnoser og udfordringer"*. I Camilla Sløk & Kaspar Villadsen (red.): *"Velfærdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat"*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Ballerup Kommune (2002): *"Nye styreformer"* (internt notat).
- Ballerup Kommune (2004): *"Intern kontrakt Plejecenter Kirstinehaven"*.
- Ballerup Kommune (2007): *"Koncept for kontraktstyring i Ballerup Kommune"*.
- Ballerup Kommune (2009): *"Koncept for Dialogbaseret aftalestyring"*. Seneste version revideret i 2011.
- Ballerup Kommune (2010): *"Servicestrategi og aftale om budgettet for 2011"*
- Ballerup Kommune (2011a): *"Referat: Møde for ledergruppen for daginstitutioner og dagplejen 11. februar 2011"*.
- Ballerup Kommune (2011b): *"Innovationsstrategi for Fremtidens Ballerup Kommune"*.
- Bendix, Henrik W. mfl. 2009: *"Styring gennem lederskab. Et strategisk forskningsprogram til brug for fremtidens lederskab i den offentlige sektor i henhold til Finansministeriets oplag oktober 2009"*. Ikke publiceret.

- Brunsson, Nils (2002): *"The organization of hypocrisy : talk, decisions and actions in organizations"*. 2. udgave. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Busch, Tor (2005): *"Konkurransen, økonomi og effektivitet"*. I Tor Buch mfl. (red.): *"Modernisering av offentlig sektor. Udfordringer, metoder og dilemmaer"*. 2. udgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- DiMaggio, P. J. & W. Powell (1983): *"The iron cage revisited" institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields"*. American Sociological Review 1983. Vol. 48, pp. 147-60.
- Coghlan, David og Teresa Brannick (2001): *"Doing Action Research in Your Own Organization"*. London: Sage Publications.
- Fairclough, Norman (2008): *"En social teori om diskurs"*. I Norman Fairclough: *"Kritisk diskursanalyse. En tekstsamling"*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Fernandez, Sergio og Hal G. Rainey (2006): *"Managing Successful Organizational Change in Public Sector"*. Public Administration Review, marts/april 2006, s.168-176.
- Gadamer, Hans-Georg (2004): *"Sandhed og metode. Grundtræk af en filosofisk hermeneutik"*. Århus: Systime Academic.
- Gallardo, Ana Maria og Lindrup Peter (2006): *"Kontraktstyring i større kommuner"*. Nyhedsmagasinet Danske Kommuner nr. 9 2006.
- Gjørup, Jes mfl. (2007): *"Tilgiv os, vi vidste ikke hvad vi gjorde"*. København: Politiken 29. marts 2007.
- Gustavsson, Bernt (1998): *"Dannelse i vor tid"*. Århus, Forlaget Klim.
- Götke, Povl (1997): *"Niklas Luhmann"*. Frederiksberg: Forlaget Anis.
- Hansen, Finn Thorbjørn (2001): *"Selvdannelse og eksistentiel voksenpædagogik"*. I Schou, Lotte Rahbek (red.): *"Demokrati og Livslang Læring"*. København: Gads forlag.
- Højlund, Holger og Anders la Cour (2005): *"Strukturelle koblinger"*. MPP Working Paper No. 15/2005. Frederiksberg: Copenhagen Business School.
- Johansen, Ulrik (2009): *"Kommunernes styringsmodeller – hvor står vi i skoven"*. <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Kommunernes-styringsmodeller--hvor-star-vi-i-skoven-id58713/>
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2005): *"Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. Interview, observation og dokumenter"*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Karlsen, Mads Peter & Kasper Villadsen (2008): *"Hvor skal talen komme fra? Dialogen som omsiggribende ledelsesteknologi"*. I Camilla Sløk & Kasper Villadsen (red.): *"Velfærdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat"*. København: Hans Reitzels Forlag.
- KL (1998): *"Intern kontraktstyring - et redskab til politisk styring"*. Købehavn: Kommuneinformation, Kommunernes Landsforenings forlag.
- KL & KTO (2006): *"Dialogbaseret kontraktstyring. Kvalificering af kontraktstyring gennem medarbejderinddragelse"*. <http://www.personaleweb.dk/>
- Klausen, Kurt Klaudi (2001): *"Skulle det være noget særligt - organisation og ledelse i det offentlige"*. København: Børsen.
- Kneer, Georg og Armin Nassehi (1997): *"Niklas Luhmann - introduktion til teorien om sociale systemer"*. Købehavn: Hans Reitzels Forlag.
- Knudsen, Morten (2009): *"Working Paper. En guide til litteratur om metode, analysestrategi og videnskabsteori"*. Frederiksberg: Institut for organisation. Copenhagen Business School.
- Kotter, John P. (2002): *"John P. Kotter om Hvad ledere egentlig gør"*. Kolding: Forlaget Birmar A/S.
- La Cour, Anders, Morten Knudsen og Niels Thyge Thygesen (2005): *"Det systemteoretiske interview - Interviewet som meningsdannelse"*. Working Paper no. 8/2005. København: Department of Management, Politics and Philosophy. Copenhagen Business School.
- Luhmann, Niklas (1999): *"Tillid - en mekanisme til reduktion af social kompleksitet"*. Købehavn: Hans Reitzels Forlag.
- Luhmann, Niklas (2000): *"Sociale systemer"*. Købehavn: Hans Reitzels Forlag.
- Majgaard, Klaus (2011): *"Jagten på autenticitet i offentlig styring, del 1: Dilemmasplet"*. København: Økonomistyring & Informatik - 26. årgang 2010/2011 nr. 6, s. 521-555.
- Melander, Preben (2010): *"Styring gennem lederskab - nye perspektiver og ideer for fremtidens værdiskabelse og kriseledelse"*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Melander, Preben mfl. (2011): *"Styring gennem lederskab - når politikervisioner, publikumsoplevelser, administratorroller, producentambitioner og professionskompetencer i samspil skal producere velfærd med værdi"*. Copenhagen Business School. Strategic Leadership Research in the Public Sector (SLIP).

- Meyer, John W. and Brian Rowan (1977): *"Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony"*. American Journal of Sociology. Vol. 83, No. 2 (Sep. 1977), pp. 340-363.
- Nissen, Christian S. (2008): *"Det er lettere at pege fingre end at vise vej – et bud på tre fremtidsscenerier for offentlig styring og ledelse"*. I Preben Melander(red.): *"Det fortrængte offentlige lederskab"*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Phillips; Louise og Kim Schrøder (2005): *"Diskursanalytisk tekstanalyse"*. I Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer: *"Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. Interview, observation og dokumenter"*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Poulsen, Andreas Østergaard, Nielsen, Steffen Bohni & Jørgensen, Mads Sinding (2008): *"New Public Management under ud- eller afvikling? Resultatbaseret styring i danske kommuner"*. Tidsskriftet Politik, Nr 1, Årgang 11. København: Institut for Statskundskab.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *"Moderne Organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet"*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007): *"Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundretes organisasjon"*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scharff, Jakob og Jensen, Per Brøgger, red. (2008): *"Dialogbaseret kontraktstyring - En pjece om dialog og medbestemmelse i kommunernes arbejde med kontrakt- og aftalestyring"*. København: KL og KTO
- Schmidt, Lars Henrik (1998): *"Myndighedens dannelse"*. I Brinkkjær, Ulf mfl: *"Pædagogisk faglighed i daginstitutioner"*. København, Danmarks pædagogiske institut.
- Schmidt, Lars-Henrik (1999): *"Diagnosis III. Pædagogiske forhold"*. København, Danmarks Pædagogiske Universitet.
- Schuldt, Christian (2006): *"Luhmann for begyndere"*. København: Unge pædagoger.
- Schultz, Ida (2005): *"Kampen om at definere virkeligheden: Journalisten, forskeren om interviewet som et møde mellem to felter"*. I Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer: *"Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. Interview, observation og dokumenter"*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Simonsen, Christian (2010): *"Implementering af dialogbaseret aftalestyring. Et skridt i hvilken retning?"* Eksamensopgave. Master of Public Governance. CBS.
- Sløk, Camilla, Karen Balle, Mathilde Hjerrild Carlsen og Niels Erik Hulgård Larsen (2011): *"Hvad skal barnet hedde? Rapport om ledelse af inklusion"*. Center for skoleledelse. Institut for Ledelse, Politik og Filosofi. Copenhagen Business School.
- Staunæs, Dorte og Dorte Marie Søndergaard (2005). *"Interview i en tango-tid"*. I Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer: *"Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. Interview, observation og dokumenter"*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Thygesen, Niels Thyge (2003): *"Hvordan iagttages ledelse som styringsteknologi"*. I Holger Højlund og Morten Knudsen (red.): *"Organiseret kommunikation – systemteoretiske analyser"*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Thygesen, Niels Thyge og Christian Tangkjær (2008): *"Ledelse af styringspresset: To normative nedslag"*. I Camilla Sløk & Kaspar Villadsen (red.): *"Velfærdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat"*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Villadsen, Kaspar (2008): *"Indledning: Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat"*. I Camilla Sløk & Kaspar Villadsen (red.): *"Velfærdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat"*. København: Hans Reitzels Forlag.