

Masterafhandling 2018, CBS

Aktørernes oplevelse af et styringspres - Italesættelsen af styrings- og ledelsesrelationen på uddannelsesområdet

Mads P. Justsen

Fødselsdato: 020573

Masterafhandling

Vejleder: Camilla Sløk

Antal anslag: 112.650

Summary.....	3
Kontekst.....	5
Baggrund: De første dialoger om styring og ledelse på min rundtur i det statsligt selvejende uddannelsessystem	5
Problemformulering	6
Behovet for en styringsdialog.....	7
Præcisering af styring og ledelse	8
Valorisering af styring og ledelse.....	8
Moderniseringen af den offentlige sektor	9
Reformer og fornyelsestiltag på uddannelsesområdet 2000 - 2019.....	10
Karakteristik og præsentation af de skriftlige kilder	12
Analyse	15
En kritik af mangel på faglig ekspertise i Undervisningsministeriet.....	15
Oplevelsen af et omfattende styringspres	17
Et forslag om styrket professionsidentitet	19
Et påbud om skærmende ledelse af fagprofessionelle	20
Delkonklusion:	22
Normativ kritik og styringspessimisme som svar på den oplevede styrings- og ledelsesrationalitet.....	22
Uddybende om kritikken af manglen på faglig ekspertise – et fagbureaukratisk modbillede til nutidens styringsform.....	24
Kan udviklingen vendes, og fagligheden genetableres?	26
Konklusion på analysen	28
Perspektiv	30
Aktører i defensiven	30
Reformer som et konkurrencestatsligt ledelsesinstrument.....	31
Forskydninger mellem politik og ledelse	33
At påkalde sig ledelse og udvikle et sprog om ledelse	34
Udgangsreplik	35
Ledelsesmæssig udvikling.....	37
Litteraturliste.....	39

Summary

This thesis is about control and management. The stakeholders in the educational part of the public sector experience being subject to a pressure of control from the State.

The main analytical question is the following: How is the relation between the Ministry of Education and the educational system articulated in relation to the question of control and management with emphasis on the self-governing educational institutions covering general upper secondary education, vocational education and training and general adult education?

There are several reasons to focus on how the dialogue and the cooperation in the public sector can be strengthened. The Danish welfare State faces a number of challenges – economically and in the relation to innovation. There is therefore a need for demands being made to the quality of this dialogue of control and management that the stakeholders pursue in the public sector.

Through an analysis of written sources I investigate how the relation of control and management is articulated. I account for the following themes:

- A criticism of the lack of professional expertise within the Ministry of Education.
- The experience of a comprehensive pressure of control.
- A proposal of enhanced professional identity.
- An injunction of a protective leadership of professional teachers.

Through the analysis I conclude the following:

- The stakeholders use a normatively founded form of criticism and their position is highly based on nostalgia and a glorification of the past and with a strong concern for the actual situation of society.
- The stakeholder's vision of recreating a control and management understanding based on an educational professionalism. They do not want rationalized management thinking.
- The stakeholders emphasize educational based professionalism which represents a guard against the experience of constant change.
- The stakeholder's wish is not realizable due to the last decades of modernization of the public sector where certain professionals cannot monopolize a certain sector or claim special treatment.
- The stakeholders isolate themselves in a glorification of their own professional culture and they praise the tradition, the cultural formation, pedagogy and their educational professionalism.
- The stakeholder's comprehension of control and management cannot be translated in a way that is understandable within the concrete frames that we have to have an eye for when it comes to an understanding of the organization, professional work, leadership development, human relations management, economy etc.

In a perspective section of this thesis I describe how the educational stakeholders are in a somewhat locked position and it is difficult to see how they can manage to be included in a constructive dialogue about control and e.g. contribute to develop a language for public creation of value. Therefore I reflect upon how

the stakeholders can be linked to changes, caused by modernization, of control and management in the public sector.

I relate to the reform and control pressure and look upon these reforms as a management tool in the so called Competition State. I examine the shift within the division of political and professional management. Finally I outline that there could be a perspective by developing a language about management and looking at management in a context beyond the educational based professional culture.

Ultimately I describe my own managerial development in light of the ongoing studies at the MPG.

Kontekst

Baggrund: De første dialoger om styring og ledelse på min rundtur i det statsligt selvejende uddannelsessystem

I efteråret 2010 tiltrådte jeg som sekretariatschef for Lederforeningen for VUC og var i den forbindelse på rundtur til en lang række voksenuddannelsescentre (VUC) for ved selvsyn at få et indblik i de vilkår og rammebetingelser, som voksenuddannelsescentrene som en statsligt selvejende sektor arbejdede under. Jeg havde en lang række samtaler med de øverste institutionsledere, rektorerne, og deres uddannelseschef, og jeg så det som en vigtig opgave at få en forståelse for, hvad der rørte sig i sektoren.

Jeg skulle nemlig fremadrettet varetage VUC'ernes uddannelses- og institutionspolitiske forhold som lobbyist i København og som daglig chef for en interesseorganisation/institutionsforening, der skulle pleje tætte forbindelser til det politiske system og ikke mindst Undervisningsministeriet, som var den ansvarlige politiske myndighed.

I mine mange drøftelser slog det mig med undren og forbavselse, at der blandt sektorens ledere herskede stor utilfredshed med Undervisningsministeriets styring og ledelse af uddannelsessektoren og det selvejende institutionsområde, som foruden VUC'erne omfatter de almene gymnasier og erhvervsskolerne.

På den ene side var man generelt set meget tilfreds med ikke længere at være under amtsligt styre, som fra 1. januar 2007 var blevet erstattet af det statslige selveje af ungdoms- og voksenuddannelsesinstitutioner under Undervisningsministeriet. På den anden side nærrede lederne over en bred kam mistillid og mistro til selvsamme ministerium og gav udtryk for, at centraladministrationen udøvede et stort styringspres, og at man som øverste leder kunne have vanskeligt ved at håndtere ledelsesopgaven og de mange modstridende krav på en statsligt selvejende institution.

Jeg oplevede, at relationen mellem ministeriet og de øverste institutionsledere blev beskrevet på en negativ og en ofte ikke-konstruktiv måde, og jeg savnede en mere nuanceret sprogbrug, der kunne gribe den kompleksitet, som institutionerne skulle håndtere. Mistroen blev entydigt rettet mod ministeriet, og det var uklart, hvilket ansvar institutionslederne mente at have i forhold til at skabe en bedre relation og i det mindste have et beredskab parat, når eventuelle uhensigtsmæssigheder i styringsrelationen til ministeriet dukkede op, og der var behov for et konstruktivt modspil.

Det virkede som om, at selvejet forstået som et rum friholdt for statslig styring, effektivitetskrav og politisk indblanding var den implicitte utopi, som lederne satte som ideel målestok, når de skulle sætte ord på deres egen daglige oplevelse af det ubehagelige og ofte undefinerbare styringspres, som de oplevede at være underlagt.

Med til historien hører, at jeg forud for min ansættelse som sekretariatschef i tre år havde været specialkonsulent i afdelingen for erhvervsrettet voksenuddannelse i Undervisningsministeriet. Her havde jeg i høj grad været vidne til, at man som ministerium gjorde meget for at skabe stærke og bæredygtige institutioner og i det hele taget være imødekomende over for det decentrale niveau.

Set fra Slotsholmen forekom institutionernes frihed til udstrakt selvforvaltning at være ganske stor i et uddannelsessystem, som virkede stærkt decentraliseret, præget som det er af taxameterstyring, mål- og resultatstyring og et fokus på selvberørende driftsmæssige enheder med egen professionel ledelse. Indimellem kunne det være svært at se, hvor megen styrings- og ledelsesmæssig pondus ministeriet reelt havde, når deisen var, at beslutningerne helst skulle træffes af dem, der kendte materien og institutionsdriften allerbedst.

I dialogen med lederne og i mit efterfølgende arbejde for VUC-sektoren har jeg ofte reflekteret over italesættelsen af den styrings- og ledelsesmæssige relation mellem den statsligt selvejende uddannelsessektor (her primært afgrænset til ungdoms- og voksenuddannelsesinstitutioner på Undervisningsministeriets område) og Undervisningsministeriet.

I ledernes negative betoning af de styrings- og ledelsesmæssige vilkår, de er underlagt, kan det være svært at få øje på, hvad det reelle alternativ til denne styringsform skulle være. Jeg har i hvert fald ikke fået mange bud på, hvordan styrings- og ledelsesforholdet i stedet burde indrettes. Der bliver talt ud fra et ståsted, hvor kritik og skepsis er dominerende, og hvor "styringspessimismen" råder. (Thygesen, 2008, s. 185ff) For det meste bliver der i ét væk langet ud efter den politiske vilkårlighed, New Public Management som det store uhyre i åbenbaringen og djøfiseringsens og bureaukratiets svøbe.

Undervisningsministeriet får tildelt en skurkerolle, og Finansministeriet bliver opfattet som helt uden for pædagogisk rækkevidde. Selvejet – forstået positivt som decentral frihed - bliver af lederne i sektoren ofte rost som en i princippet rigtig god styringsramme. Men de samme ledere vil dernæst altid svare, at selvejet desværre er konstant truet af centralt dikterede moderniseringsbestræbelser og besparelser samt bureaukraternes drømme om standardisering gennem regneark. Ud fra samme betragtning synes selvejet desuden at lide under, at ingen undervisningsminister reelt kaster sig ud i at formulere institutionspolitiske eller for den sags skyld styringsmæssige visioner.

Er ledernes negativt betonede italesættelse af den styring og ledelse, der udgår fra det centrale styringsmæssige niveau – Undervisningsministeriet - udtryk for mistillid mellem politikerne og de offentlige uddannelsesinstitutioner? Eller er der snarere tale om en naturlig mekanisme i et demokrati, hvor input også helst skal føre til kalkulerede output? (Thygesen, 2008, s. 179) Om der er tale om det ene eller det andet eller måske begge dele, må vel egentlig afhænge af dem, man specifikt spørger.

For nærværende kan jeg konstatere, at spørgsmålet om styring og ledelse allerede blev slået an på mine første ture rundt i landet på VUC'erne. Det var tydeligt, at lederne havde et stort behov for at sætte ord på deres forståelse af virkeligheden. Måske ud fra den helt simple tanke, som formuleres af Klaus Majgaard: "Den organisatoriske virkelighed skabes og genskabes gennem vores kommunikative omgang med hinanden". (Majgaard, 2013a, s. 23)

Problemformulering

Jeg vil med denne opgave søge at begribe de positioner, som udvalgte aktører inden for uddannelsessektoren indtager i deres syn på styring og ledelse af uddannelsesinstitutioner, jf. de indledende betragtninger om mine erfaringer fra VUC-sektoren. Dette vil ske gennem følgende spørgsmål:

Hvordan italesættes relationen mellem Undervisningsministeriet og uddannelsessystemet i forhold til spørgsmålet om styring og ledelse med særlig vægt på de statsligt selvejende ungdoms- og voksenuddannelsesinstitutioner?

Dernæst vil jeg undersøge, hvilke perspektiver der åbner sig i analysen af den kritik, som i de skriftlige kilder rettes mod Undervisningsministeriet og den statslige styring. Dette indebærer en karakterisering af denne kritikform, som dernæst vil blive sat op imod tendenser i den styrings- og ledelsesmæssige udvikling, der har fundet sted i den offentlige sektor i de seneste 35 år, og som kan karakteriseres som "moderniseringsens tidsalder". (Pedersen, Dorte, 2012, s. 31 – 33)

Perspektiverende vil jeg reflektere over, hvordan der med afsæt i aktørperspektivet og den formulerede kritik af styrings- og ledelsesrelationen kan ske en kobling til og besindelse på forandringer på udvalgte områder i styrings- og ledelsesformerne i den offentlige sektor. Herigennem gives der et perspektiv på, hvordan aktørperspektivet kan bringes til at indgå i en konstruktiv styringsdialog.

Behovet for en styringsdialog

Afkodningen af aktørperspektivet og identificeringen af de forskellige positioner kan være med til at blotlægge de værdier, som ligger bag. Derigennem kan der forhåbentlig skabes en bedre forståelse af, hvordan dialogen og samarbejdet mellem Undervisningsministeriet og uddannelsessystemet, herunder de statsligt selvejende institutioner, kan styrkes.

Der er en række gode grunde til at fokusere på spørgsmålet om, hvordan dialogen og samarbejdet i den offentlige sektor kan styrkes.

Det danske velfærdssamfund står over for en række udfordringer. (Majgaard, 2013a, s. 13 - 18)

Finanskrisen i 2008 har forstærket den generelle forståelse af, at samfundet konstitutivt skal håndtere en økonomiudfordring og en knaphed på ressourcer. Dette kræver prioritering og et rationelt fokus på ressourceudnyttelsen.

Udfordringen med økonomien ledsages af et skærpet fokus på innovation. Vi kan som samfund ikke længere nøjes med at strømline de eksisterende ydelser. At løse velfærdssamfundets problemer, herunder at skabe et stærkt uddannelsessystem, kræver, at kerneydelserne og deres indhold bliver gentænkt og udviklet.

Økonomisk knaphed og innovation udgør to meget væsentlige problemstillinger i forhold til håndteringen af udviklingen af den offentlige sektor og vores velfærdsydelser, herunder uddannelse og undervisning. Skal det lykkes at komme rundt om dette, kræver det at vi kan sætte ord på de dilemmaer og udviklingsmuligheder, som denne situation rummer, og at vi sætter øget fokus på styring og dialog.

Klaus Majgaard er i sit arbejde med offentlig styring meget optaget af at håndtere den dialogudfordring, der presser sig på, fordi styringens sprog om velfærdsydelser og offentlig værdiskabelse forekommer forarmede. Der er derfor behov for, at der bliver stillet krav til kvaliteten af den styringsdialog, der føres mellem aktørerne i den offentlige sektor. (Majgaard, 2013a, s. 18 – 22)

Dialogudfordringen er på lignende vis blevet behandlet af Stefan Hermann i bogen "Hvor står kampen om dannelsen", hvor uddannelsesområdets dialogproblemer sættes under lup. Hermann beklager, at uddannelsesverdenen fremstår som en slagmark, hvor der kæmpes om dannelsen, om mennesket og om formningen af fremtidens borger. (Hermann, 2016, s. 9) To poler – den politiske-administrative position og den pædagogisk-konservative position – står over for hinanden og forhindrer en mere grundlæggende drøftelse af, hvad der ville være bedst for uddannelsessystemet.

Øget kvalitet i denne styringsdialog mellem aktørerne på uddannelsesområdet er også en problemstilling, som i denne opgave vil være i fokus.

Præcisering af styring og ledelse

Med ønsket om at sætte fokus på italesættelsen af relationen mellem Undervisningsministeriet og det decentrale niveau af aktører, der repræsenterer institutions- og uddannelsesperspektivet, og herigennem forholde mig til styringsdialogen, vælger jeg at inddrage "styring" og "ledelse" som begreber for at have det bredest mulige perspektiv til rådighed i analysen af de forskellige positioneringer. Ved styring og ledelse forstår jeg følgende:

Styring: "Det at regulere et givent forhold (personale, økonomi, kvalitet, udbud etc.) ud fra en bestemt forskel som for eksempel at udvikle økonomistyringsværktøjer med henblik på at minimere udsving i forholdet mellem forbrug og budget. Enhver form for styring er altså en rationel affære, der bygger på et bestemt rationale eller en bestemt logik". (Pedersen, Dorthe, 2008, s. 24)

Ledelse: "Det at skabe forestillinger på helhedens vegne og dermed sikre, at der kan træffes kollektivt bindende beslutninger for en given enhed (helhed). Det vil sige at skabe og kommunikere mening og herved repræsentere helheden og hele tiden søge efter gyldige værdier og programmer, der kan omsættes i beslutningspræmisser for denne helhed". (Pedersen, Dorthe, 2008, s. 24)

Min anvendelse af begreberne vil tage udgangspunkt i ovenstående definitioner, og jeg vil i min analyse fokusere på, hvordan de anvendte kilder italesætter begreberne. Men jeg noterer mig samtidig, at der er en tendens til, at styring valoriseres negativt, og at ledelse derimod har en positiv konnotation. Dette nævner jeg for fuldstændighedens skyld, fordi det kan have relevans for forståelsen af de problematikker, som i denne opgave bliver belyst, og fordi det kan få betydning for de erkendelser, der gøres undervejs gennem analysen.

Valorisering af styring og ledelse

Klaus Majgaard fremhæver, at der i de senere år er opstået en omfattende kritik af styring og af såkaldte måleregimer. Det er endvidere nærmest blevet mondænt at være kritiker af styringsparadigmet New Public Management. I det lys lægger Majgaard vægt på, at det er vigtigt at bevare og videreudvikle styringen som et rationelt projekt (Majgaard, 2013a, s. 19 – 21). Majgaard nævner i samme forbindelse, at ordet ledelse i tiltagende grad betragtes som væsensforskelligt fra styring. Ledelse er personlig, kommunikativ og autentisk, mens styring forbindes med noget anonymt, strukturelt og instrumentelt. (Majgaard, 2013a, s. 21)

På baggrund af ovenstående er det f.eks. meget sigende, at professor Lene Tanggaard i et debatindlæg (Tanggaard, 2018) om ledelse i folkeskolen indledningsvist skriver: "Lad lederne lede – og undgå, at styring forstyrrer". Her kan det næsten ikke siges tydeligere; nemlig, at styring betragtes som en udefrakommende og ødelæggende forstyrrelse, mens ledelse valoriseres som et autentisk anliggende for de ledere, der arbejder med frontpersonalet, lærerne.

Den positive valorisering af ledelse er også meget synlig i forhold til arbejdet i den ledelseskommision, som regeringen nedsatte i foråret 2017, og som har offentliggjort sine anbefalinger i juni 2017. I kommissoriet for ledelseskommisionen skabes der nogle tydelige koblinger mellem god ledelse og øget kvalitet i velfærdsydelserne, og det fremgår, at det bl.a. skal undersøges, "hvordan ledelse kan skabe endnu større fokus på resultater".

Et enkelt sted i kommissoriet nævnes ordet styring, men så sker det i en sammenhæng, hvor det er tydeligt, at ledelse tillægges en positiv og transformerende betydning, nemlig med følgende formulering: "Anbefalingerne (fra kommissionen, MJ) kan blandt andet pege på, hvordan koblingen mellem styring og faglighed kan kvalificeres gennem ledelse". (Finansministeriet, 2017)

Ledelseskommisionen og nedsættelsen af denne kan i det hele taget ses som en logisk følge af en stigende interesse for lederskab i det offentlige, og med en forståelse af, at professionelt lederskab er "blevet det mantra, der skal få alting til at hænge sammen, falde på plads og samtidig sikre optimal udnyttelse af stadig knappere ressourcer til offentlig velfærd". (Pedersen, Dorthe, 2012, s. 27)

Moderniseringen af den offentlige sektor

Fra begyndelsen af 1980'erne har skiftende regeringer sat eksplicit fokus på at modernisere den offentlige sektor. Forandring, fornyelse og effektivisering har været ledetrådene i denne moderniseringsstrategi. Den bureaukratiske velfærdsstat bliver mødt med moderniseringsprogrammer, styringsværktøjer og koncepter, der er lånt fra New Public Management-tænkningen. Dorthe Pedersen fastslår i sine redegørelser for udviklingen af den moderne demokratiske stats historie, at den tidsalder, der populært kaldes "moderniseringens tidsalder" eller NPM-epoken sætter ind fra og med 1983 og de moderniseringsprogrammer, som Finansministeriet lancerer dette år. (Pedersen, Dorthe, 2012, s. 31 – 32)

Der bliver formuleret helt nye idealer for den offentlige sektor, og tankegangen bag moderniseringsbestræbelsen er stærkt inspireret af f.eks. ny-institutionel økonomi, dvs. public choice-teori, principal-agent-teori og transaktionsomkostningsteori.

Central faglig planlægning, der kendetegnede perioden op til, afløses af moderniseringsprogrammer, rammeaftaler, decentralisering, afbureaukratisering etc. Der udvikles mål- og rammestyring og udarbejdes resultatkontrakter. Der udvikles professionel ledelse, og lederen får et selvstændigt ansvar for mål, ressourcer, resultater og effekter i de selvstændige resultatenheder (institutioner).

Økonomi bliver den nye superkode, og Dorthe Pedersen benævner forvaltningsformen "den økonomiske forvaltning" (Pedersen, Dorthe, 2012, s. 33), hvor effektivitet, output og resultater er succeskriteriet, og hvor lederfiguren betegnes som en generaliseret professionel leder.

Dorthe Pedersen har andetsteds (Pedersen, Dorthe, 2004) redegjort detaljeret for moderniseringsprocesser og moderniseringsstrategier og nævner i denne sammenhæng, at der fra ca. 1990 udvikles en virksomhedsorienteret managementstat. Jeg betragter udviklingen af de selvejende institutioner under Undervisningsministeriets område som en udvikling, der trækker tråde til diskursen om en sådan managementstat.

Betina Rennison (2011) arbejder med en forståelse af moderniseringen af den offentlige sektor, som i mangt og meget deler grundlag med Dorthe Pedersen, og som ligeledes trækker på et begrebsapparat og en tænkning, der er inspireret af den tyske sociolog Niklas Luhmann og dennes systemteori. Niels Åkerstrøm Andersen, som der også henvises til, arbejder inden for samme teoretiske grundlag.

I denne opgave har jeg anvendt disse tre kilder som grundlag for forståelsen af moderniseringen af offentlig ledelse.

Reformer og fornyelsestiltag på uddannelsesområdet 2000 - 2019

Uddannelsespolitik har igennem efterhånden adskillige år været et højt prioriteret emne for skiftende regeringer og et centralt element i moderne regeringsførelse. (Hermann, 2016, s. 16) Forskellige statsministres åbnings- og nytårstaler har indeholdt hensigtserklæringer om bedre uddannelse til kommende generationer, og der har været et stort fokus på, hvordan uddannelse gennem ambitiøse uddannelsespolitiske målsætninger om "uddannelse til flere" bedst muligt bidrager til at sikre fortsat høj velfærd og konkurrenceevne.

Siden år 2000 har der i uddannelsessystemet pågået en lang række ændringer og reformtiltag. Disse har samlet bidraget til, at uddannelsessystemets aktører med rette vil kunne anføre, at de politiske forandringer har været gennemgribende, og at dette har stillet institutionerne samt deres medarbejdere og ledere over for krav om store omstillinger.

Jeg vil nedenfor give en række nedslag, som kan illustrere reformiveren, og som kan vise, hvilke logikker der har gjort sig gældende set ud fra en styringsoptik. (Bestyrelsesbarometer 2017, s. 20 - 27)

I 2000 blev der udmøntet en omfattende erhvervsuddannelsesreform. Der blev i 2005 gennemført en gymnasireform som afløser for reformen i 1988. Med kommunalreformen overgik de almene gymnasier, VUC og social- og sundhedsskolerne til statsligt selveje fra og med 2007. Sidstnævnte betød, at alle ungdoms- og voksenuddannelsesinstitutioner hermed var statsligt selvejende, og disse institutioner fik fra 2010 tillige bygningsselveje, hvilket har givet nogle helt nye muligheder i forhold til driften og udviklingen af institutionerne.

I 2014 blev der indgået aftale om en erhvervsuddannelsesreform, som trådte i kraft i 2015. I 2017 trådte en ny gymnasireform i kraft efter kun 12 år med den gamle, og i 2019 følger der skærpede optagelseskrav til de gymnasiale ungdomsuddannelser.

Den i stigende grad tætte kobling mellem de uddannelsespolitiske og beskæftigelsespolitiske indsatser førte i 2009 til etablering af Ungepakke 2, der sigtede mod at få flere unge i uddannelse og job. I 2014 fulgte indførelsen af et uddannelsespålæg for alle unge under 30 år. Dette skete som led i udmøntningen af

kontanthjælpsreformen. Der er tale om to væsentlige politiske tiltag i spændingsfeltet mellem uddannelsespolitik og beskæftigelsespolitik, der har haft stor betydning for både de unges valg af uddannelse og institutionernes forsøg på at indfri de politiske ambitioner på dette område. Sammenvævningen af beskæftigelses, og uddannelsespolitik har i det hele taget været en tydelig tendens i de seneste årtier. (Pedersen, Ove K., 2011, s. 186)

Folkeskolen er i denne sammenhæng meget relevant at tage med, selv om styringsforholdene er nogle andre end på det statsligt selvejende område. Men de udfordringer, der har gjort sig gældende på folkeskolens område i forhold til at håndtere de politiske forventninger, har haft en meget væsentlig afsmittende effekt på hele uddannelsesområdet og har haft betydning for forståelsen af styring og ledelse, som er fokus for denne opgave.

På folkeskolens område udgør reformen fra 2013 den altoverskyggende forandring, som har været et endog meget omdiskuteret emne, og hvor der fortsat gennemføres justeringer, eftersom implementeringen stadig er i gang.

Tæt forbundet til hele folkeskolereformen er de omfattende ændringer, som fulgte af overenskomstaftalen i 2013 (OK13) og bortfaldet af de centralt fastsatte arbejdstidsaftaler. På folkeskoleområdet blev overenskomstfornyelsen og den såkaldte normalisering af lærernes arbejdstid gennemført via et lovgivningsmæssigt diktat (lov 409), som i øvrigt dannede en ganske kompliceret klangbund for de vanskelige overenskomstforhandlinger, som blev gennemført i foråret 2018. På det selvejende institutionsområde medførte OK13 også – på en mere uddramatisk måde - et bortfald af de centralt fastsatte arbejdstidsaftaler for lærerne, og der skete en markant styrkelse af ledelsernes rolle som arbejdsgivere.

Samlet set kan det fastslås, at reformtiltagene på uddannelsesområdet har været mange og hyppige, og at der i nævnte periode fra år 2000 og frem, som jeg her begrænser mig til, er gennemført en række afgørende styringsmæssige tiltag, bl.a. i form af overgang til selveje for dele af institutionsområdet samt ikke mindst det paradigmeskifte, som OK13 indvarslede i forhold til styring og ledelse.

I lighed med andre velfærdsområder kan der også inden for uddannelsessystemet iagttages store modsætninger mellem de fagprofessionelle og heroverfor det politisk-administrative system. Disse modsætninger blev forstærket med OK13.

Der skete det i forbindelse med OK13, at lærerstanden – fra folkeskole- til gymnasielærer – blev omfattet af et helt gennemgribende forsøg på fornyelse af, hvad det vil sige at være lærer og medarbejder i en moderne offentlig organisation. Lærerne havde med de centralt fastsatte arbejdstidsregler og fagforeningernes forvaltning af disse haft en særstatus i forhold til det øvrige arbejdsmarked, som blev eftertrykkeligt brudt.

Tankegangen bag denne fornyelse brød med en lang tradition for at anskue lærergerningen som en autonom professionsudøvelse og fik derfor betydning for hele lærerstandens selvforståelse og oplevelsen af at blive anerkendt som fagprofessionel. Dertil kom at der efterfølgende blev sat fokus på at finansieringen af folkeskolereformen efter sigende skulle ske med de midler, der blev sparet gennem de nye arbejdstidsaftaler, underforstået at lærerne ved at arbejde mere skulle bidrage til at få de økonomiske ender i reformen til at nå sammen.

Med et sådant politisk rænkespil, hvis dette står til troende, var der i hvert fald skabt grobund for mistillid til det politiske system og ikke mindst den finansministerielle moderniseringsiver. (Jf. Mathiasen, Anders-Peter, 2017) I den henseende har OK13 ikke været befordrende for dialogen og tilliden mellem staten og uddannelsessystemets aktører. OK13 er dermed også et naturligt bagtæppe for denne opgaves analyse af styring og ledelse på uddannelsesområdet.

Hele forløbet omkring lærernes overenskomstfornyelse kan ses som kulminationen på en konflikt mellem, hvem der ejer skolen, og hvad skolen er til for. Lærernes formand Anders Bondo Christensen fik det formuleret mest prægnant. Om alle i uddannelsessystemet – lærere og ledere – deler hans opfattelse er i denne sammenhæng ikke så afgørende. Men Bondo sidder stadig på magten i en af landets stærkeste fagforeninger, og så sætter han ord på en problemstilling angående styring og ledelse, som bliver en emblematiske indgang til mødet med uddannelsessystemets aktører i analysedelen af denne opgave:

”De siger, at nu skal lederne lede og fordele arbejdet. Gu skal de da ej. Det bestemmer vi da.”

(Anders Bondo Christensen, 2013.

Citeret efter Hermann, Stefan, 2016, s. 42)

Karakteristik og præsentation af de skriftlige kilder

Jeg har valgt at anvende offentligt tilgængelige tekster, der på den ene eller anden måde belyser styrings- og ledelsesrelationen mellem Undervisningsministeriet og uddannelsessektoren. Perspektivet er aktørerne i uddannelsessektoren, idet jeg har vurderet, at det ville være vanskeligt at finde offentligt tilgængelige tekster om Undervisningsministeriets styring og ledelse med medarbejdere – forhenværende eller nuværende – som afsendere, og som offentligt kan repræsentere ministeriets opfattelse. Godt nok har Baunsbak-Jensen været ansat som ledende medarbejder i ministeriet, men han forfægter ikke ministeriets styrings- og ledelsesforståelse - tværtimod. Hans egne erfaringer er heller ikke tilstrækkeligt aktuelle.

De udvalgte tekster skal give et samlet og helhedsorienteret billede af styrings- og ledelsesrelationen, således som den italesættes og opleves på et givent tidspunkt. Kilderne repræsenterer professioner, institutioner, ledere, medarbejdere og organisationer. I udvælgelsen af kilder har jeg lagt vægt på, at der er tale om personer, som qua deres funktion repræsenterer en større gruppe af personer (organisationer), og hvis synspunkter dermed må formodes at have en vis form for repræsentativitet og legitimitet. En enkelt kilde (GL's 10 bud) har en organisation som afsender og adskiller sig fra de andre kilder ved ikke at være et interview eller et debatindlæg men en publikation.

Jeg har i min udvælgelse af kilderne også fundet det vigtigt, at aktørerne fremsætter synspunkter, og vurderinger samt anvender en sprogbrug, som jeg opfatter som fremherskende i uddannelsessystemet og blandt de decentrale aktører. På min oprindelige rundtur til VUC'ernes ledere gennemførte jeg ikke interviews, men det er min klare opfattelse, at hvad jeg dengang hørte i mangt og meget går igen hos de anvendte kilder.

Den italesættelse af styring og ledelse, som jeg analyserer, har haft stor gennemslagskraft som den gennemgående fortælling om uddannelsessystemet i årene efter strukturreformen og OK13. Jeg har qua

mine erfaring som sekretariatschef mødt disse grundholdninger i den eller anden variant overalt i Uddannelsesdanmark.

Jeg har sammenholdt kilderne med resultaterne i Bestyrelsesbarometer 2017, der er en spørgeskemaundersøgelse om bestyrelsesarbejdet på de statsligt selvejende ungdoms- og voksenuddannelsesinstitutioner. Undersøgelsen indeholder væsentlig information om oplevelsen af den styrings- og ledelsesmæssige relation mellem de selvejende institutioner og Undervisningsministeriet. Resultaterne peger på nogle af de samme hovedtendenser.

Gorm Leschly, der har en baggrund som gymnasielærer, er i 2013 formand for Gymnasieskolernes Lærerforening (GL) og er på vej til at stoppe som sådan. Leschly har med 14 år på posten spillet en væsentlig rolle som repræsentant for gymnasielærerne og kan opfattes som en formand, der har stået i spidsen for en væsentlig fornyelse af GL. Leschly var en central skikkelse i OK13 og endte med i forhandlingerne at måtte acceptere nye arbejdstidsregler, mod at lærerne fik mere i lønningsposen. Jeg anvender Leschlys formandsberetning fra 2013 samt et interview med ham bragt i Altinget.

10 bud på fremtidens attraktive gymnasiale arbejdsplads er fra 2011 og har GL som afsender. Publikationen er et markant bud på, hvordan gymnasielærerne bør styrke deres professionsidentitet og udspringer af et udviklingsprojekt, der er gennemført på 13 skoler, og hvor GL's hovedbestyrelse har været en aktiv part i forløbet. Det er værd at bemærke, at publikationen er udgivet to år før OK13 og derfor må opfattes som det organisationspolitiske ståsted, Gorm Leschly som formand har haft forud for forhandlingerne. Publikationen er forfattet af Helle Hedegaard Hein, der har været ansat som ledelsesforsker på CBS.

Jens Boe Nielsen er i 2013 formand for Gymnasieskolernes Rektorforening (i dag: Danske Gymnasier) og interviewes kort før han stopper i denne funktion. Jens Boe Nielsen, der er rektor, har været en central person i gymnasiernes overgang til statsligt selveje og var endvidere stærkt involveret i arbejdet med gymnasierereformen i 2005. Jeg anvender et interview med Jens Boe Nielsen fra Altinget.

Peter Kuhlmann er i 2017, hvor debatindlægget er offentliggjort, rektor. Kuhlmann har en fortid som formand for Gymnasieskolernes Rektorforening (i dag: Danske Gymnasier) og var formand, da gymnasierne blev statsligt selvejende og spillede en nøglerolle i dette arbejde. Kuhlmann har fortsat en vis legitimitet i gymnasiekredse. Kuhlmanns debatindlæg er offentliggjort i Altinget.

Asger Baunsbak-Jensen adskiller sig fra de øvrige kilder ved ikke at repræsentere andre gennem et givet organisatorisk hverv. Men Baunsbak er inddraget, idet han som meningsdanner og som aktiv i Det radikale Venstre har spillet en nøglerolle i forhold til dansk uddannelsespolitik gennem en lang årrække.

Baunsbak repræsenterer som åndsperson en meget stærk strømning i dansk skoleliv. Han forfægter synspunkter om uddannelse, dannelse og lærernes rolle i dette, som har haft stor klangbund ikke blot blandt lærerne men i høj grad som en dominerende politisk vision, der trækker tråde til en grundtvigiansk-humanistisk velfærdstænkning, og som har været konstituerende for Det radikale Venstres uddannelsespolitiske holdninger.

Baunsbak har endvidere haft en direktørpost i Undervisningsministeriet på et tidspunkt, hvor moderniseringen af den offentlige sektor ikke havde sat sig igennem. Baunsbak bliver interviewet i 2013 af

dagbladet Information. Anledningen er hans på det tidspunkt nyligt udgivne bog om folkeskolereformen og demokratiets krise "Sidste udkald – Kampskrift for folkeskolen".

Analyse

I analysen af de skriftlige kilders italesættelse af den styring og ledelse, som uddannelsessystemets repræsentanter oplever fra Undervisningsministeriets side, samler der sig en række temaer, som der vil blive redegjort for i det følgende:

- En kritik af mangel på faglig ekspertise i Undervisningsministeriet
- Oplevelsen af et omfattende styringspres
- Et forslag om styrket professionsidentitet
- Et påbud om skærmende ledelse af fagprofessionelle

En kritik af mangel på faglig ekspertise i Undervisningsministeriet

Både gymnasierektorernes formand Jens Boe Nielsen og gymnasielærernes formand Gorm Leschly, der begge stoppede på posten i efteråret 2013, er kritiske over for styrings- og ledelsesfilosofien i Undervisningsministeriet og omdrejningspunktet i deres kritik er især deres påvisning af manglen på faglig ekspertise.

Jens Boe Nielsen anfører i interviewet med Altinget, at det er svært at få samarbejdet med Undervisningsministeriet til at fungere optimalt, idet "der mangler fagfolk i departementet og styrelserne, og det er et problem for den daglige skoleudvikling". Jens Boe Nielsen betoner, at der er tale om en negativ udvikling set i forhold til tidligere: "Vi har oplevet, at hele den faglige ekspertise i ministeriet er forsvundet. Fagspecialistkorpset er blevet skåret ned og erstattet med generalister (..) og jeg savner et større og stærkere ministerium, der kan stå for en bedre sparring i forhold til skoleudvikling".

Gorm Leschly forfægter synspunkter, der ligger i direkte forlængelse af Jens Boe Niensens diagnose af styringsproblemet. Han opfordrer i sin sidste formandsberetning Undervisningsministeriets departementschef til "igen at sikre et indholdskontor med fagfolk i ministeriet". Dette skal ske ud fra devisen: "Udvikling af uddannelser er indhold – ikke kun økonomitænkning".

Gorm Leschly bemærker i interviewet med Altinget, at Undervisningsministeriet har været igennem en negativ udvikling, hvor et "tungt indholdsministerium med mange fagmedarbejdere" har udviklet sig til et ministerium "befolket af djøf'ere og teknikere uden nogen baggrund inden for uddannelsesverdenen".

Også Gorm Leschly er optaget af spørgsmålet om fagkonsulenternes rolle: "I den periode, hvor jeg har været formand, har man skåret og skåret på fagkonsulenterne, som ellers er ministeriets livline ud til skolerne". Gorm Leschly understreger, at det i lyset af dette er blevet meget vanskeligt at indgå i en dialog med ministeriet om skolefaglige spørgsmål: "Det er en sørgelig udvikling, og det er svært at tage debatten om fagligheden i gymnasiet, hvis ikke der er folk i ministeriet, som selv kender til den faglighed".

Jens Boe Nielsen og Gorm Leschlys bredside mod Undervisningsministeriet og det stærkt udhulede faglige fundament, som styringen står på, følges fire år efter – i december 2017 - op af rektor Peter Kuhlman i et debatindlæg i Altinget. Kuhlman har tidligere i en årrække været rektorernes formand og må formodes at have synspunkter, der har en vis legitimitet blandt lederne i sektoren.

Kuhlman er også stærkt optaget af spørgsmålet om embedsmændenes mangel på faglighed og ekspertise i forhold til at kunne rådgive det politiske niveau om gymnasierelaterede spørgsmål, og han konstaterer: "Undervisningsministeriets embedsmænd består efterhånden primært af generalister med Djøf-baggrund, der mangler faglig indsigt". Kuhlman opererer også med en forestilling om, at det tidligere stod bedre til i og med, at ministeriet havde en direktoratsmodel for hvert af de centrale uddannelsesområder, dvs. direktorater for gymnasiet/HF, erhvervsuddannelserne og for folkeskolen.

Kuhlmans forståelse af anvendelig faglighed hænger snævert sammen med, at man skal have erfaring som underviser for at kunne arbejde med styring og udvikling på ministerielt niveau. Kun i det lys kan man forstå hans kritik af tingenes nuværende tilstand: "Hvert direktorat var befolket med embedsmænd, der havde aftjent deres første år af karrieren i det pågældende direktorats skolesystem. Embedsmænd med faglig, pædagogisk og uddannelsespolitisk erfaring og indsigt i uddannelsernes indhold og elevtype".

Kuhlman hæfter sig ved, at den ene efter den anden embedsmand i Undervisningsministeriet med faglig indsigt er blevet afskediget, og derfor ser det meget problematisk ud, hvad angår den know how, som ministeriet kan stille til rådighed for sektoren og i forhold til det politiske niveau. "Tilbage er i dag stort set kun generalister med en juridisk, økonomisk eller en anden Djøf-baggrund".

Kuhlman anerkender tilsyneladende ikke, hvis man skal tage debatindlægget på ordet, at andre fagligheder end den specifikt gymnasiefaglige, kan finde anvendelse i ministeriet. Dertil kommer at han er meget kritisk over for ministeriets tilkøb af private konsulentfirmaer, der, som det hedder, "heller ikke ved noget om uddannelsernes indhold og undervisningens tilrettelæggelse".

Brugen af konsulentfirmaer som led i ministeriets opgavevaretagelse finder Kuhlman kritisabel, idet tilkøbet af ekstern bistand "ikke giver et sandfærdigt billede af uddannelsernes udvikling". Ministerbetjeningen sker ikke på et sagligt vidensgrundlag, og derfor leverer Kuhlman denne afsluttende opsang til Undervisningsministeriet med adresse til de politikere, der i sidste ende kan beslutte, hvordan det politiske system kan indrettes: "Med andre ord er der behov for en faglig opgradering af Undervisningsministeriet, så dansk uddannelsespolitik ikke bygger på private analyseinstitutters rapporter, men på evidensbaseret viden".

Asger Baunsbak-Jensen, hvis værdigrundlag hviler på en idealtypisk grundtvigiansk-humanistisk skoletradition med stor politisk gennemslagskraft, tilspidser synspunktet om erfaringsbaseret faglighed yderligere, når det handler om de kompetencer, som lederne skal have for at styre skoler og uddannelsesinstitutioner.

Baunsbak taler i interviewet med Altinget primært om folkeskolen. Men hans synspunkt kan sagtens overføres til det selvejende statslige område, når han om kommunernes styring af skoleområdet umisforståeligt leverer følgende anbefaling: "I skal have en skoledirektør, der har stået i klasseværelset".

Baunsbak forudser, at folkeskolereformen med dens øgede krav om ledelses- og styringsmæssig professionalisering vil betyde, at ledere med erfaring og indsigt i undervisningen vil blive erstattet af anonyme teknokrater, og vi vil se en skole, "der bliver ledet med pengepung og målestok frem for pædagogiske idealer".

Baunbak slår endvidere fast, at manglen på fagfolk i ministeriet har haft den meget uheldige konsekvens, at konkurrencetænkningen (her forstået som tænkningen om den såkaldte konkurrencestat) har bevæget sig helt ind i folkeskolen og betyder, at opdragelsen til demokratisk medborgerskab ikke som tidligere har nogen stærk placering i skolens arbejde.

Det er symptomatisk for Baunbaks argumentation, at begrebet om fagfolk får en næsten metafysisk betydning som et demokratisk bolværk, når den djøfiserede og teknokratiske styring tilsidesættes, hvad Baunbak opfatter som demokratisk ligevægt. Baunbak bliver dermed også normativ, når han forlanger, at embedsmændene i Undervisningsministeriet skal have praktisk erfaring fra klasselokalet, fordi den konkrete professionserfaring er en forudsætning for, at man træffer de rigtige beslutninger på almenvællets vegne.

Leschly, Jens Boe Nielsen, Kuhlmann og Baunbak efterlyser en ministeriel organisationsidentitet, hvor fagprofessionelle aktører i form af bl.a. fagkonsulenter kan bibringe beslutningsprocesserne og forberedelsen af disse den nødvendige legitimitet og bidrage til faglig kvalitet i Undervisningsministeriet og dermed i det arbejde, der kan komme uddannelsessektoren til gode.

Trods den hårde kritik af de herskende styringsrationaler er der en løfterighed på spil i diagnosen af magtforholdene i Undervisningsministeriet. Manglen på fagprofessionel kundskab, der betragtes som en forudsætning for god skoleudvikling, kan afhjælpes gennem en beslutning om, at Undervisningsministeriet igen skal være et indholdsministerium, hvor faglige rationaler skal have større betydning end økonomiske betragtninger, og hvor det er helt afgørende, at den faglige indsigt har sin rod i erfaringer og praksis fra undervisningen. Baunbak afviger dog fra de øvrige tre, idet han er mere pessimistisk i forhold til, om det styringsmæssige set up reelt kan føres tilbage til det "professionsfaglige rationale" (Rennison, 2011. s. 121), som er det bærende fundament i hans og de øvriges argumentation.

Det gennemgående synspunkt hos aktørerne er, at generalister, hvis kompetencer reelt ikke anerkendes, kan skiftes ud med specialister, som er fortrolige med de faglige problemfelter. Gør man det, vil man stå med et stærkere ministerium, der kan generere et videns- og beslutningsgrundlag, som bæres af fagprofessionelle eksperter, der pr. definition vil det bedste for uddannelsessystemet.

Der næres af de fire aktører stor tillid til den ministerielle magtudøvelse og det (fag)bureaukratiske system, og grundholdningen er den, at magten både kan og skal tæmmes af fagprofessionelle specialister. Udfordringen er, at der er kommet en ubalance i forhold til tidligere, og at sag- og fagkundskaben har tabt terræn til generalister, der ikke har den nødvendige indsigt i uddannelsessystemets egenart. Gorm Leschly går endda så langt, at han appellerer til departementschefens forståelse i en tro på, at denne aktør med stærk beslutningskompetence evner at bringe Undervisningsministeriet tilbage på sporet som et stærkt indholdsministerium præget af høj faglig kvalitet i opgaveløsningen.

Oplevelsen af et omfattende styringspres

Det decentrale niveau, dvs. uddannelsesinstitutionerne, oplever, at der fra centraladministrationen udgår et særligt styringspres, som man skal kunne agere i forhold til, og som påvirker både ledere og medarbejders forståelse af deres rolle og deres placering i styringskæden.

Da Gorm Leschly stoppede som fagforeningsformand efter OK13, omtales relationen mellem staten og uddannelsessektoren som præget af grundlæggende mistillid. Leschly taler også om et styringspres: "Det pres, gymnasielærerne og GL var udsat for, er et led i den modernisering eller New Public Management, som er så fremherskende". (Beretning 2013)

Leschly anfører, at taberen i alt dette er de traditionelle fællesskaber, bl.a. forstået som kollegiale fællesskaber og fagforeninger. Heroverfor står statsmagten, som med forhandlingsforløbet fra OK13 i frisk erindring omtales på følgende måde: "Der var intet – og jeg mener helt bogstaveligt talt intet – forhandlingsrum. Det var rå magt". (Beretning 2013)

Jens Boe Nielsen er knap så direkte i sin karakteristik af magtens rå form. Men hans oplevelse af et stærkt styringspres fra centraladministrationens side viser sig ved, at han appellerer til en egentlig reformpause i et håb om, at der kan skabes den fornødne tid til, at gymnasiereformen (fra 2005), betragtet som en fagligt velfunderet fornyelseshandling, kan virke efter hensigten.

Jens Boe Nielsen har fundet sin egen løsning på styringspresset ved at plædere for politisk tålmodighed og uforstyrret arbejdsro: "Jeg frygter derfor, at politikerne om et par år vil udsætte hele ungdomsuddannelsessystemet for en ny reform. Gør man det, vil man smadre et velfungerende gymnasium. Derudover har hele sektoren brug for fred og ro i de næste fem - ti år, så gymnasiereformen kan falde helt på plads". Det hører med til skæbnens ironi, at der mindre end tre år efter interviewet i Altinget blev indgået aftale om en ny gymnasiereform!

Ønsket om en reformpause kan betragtes som et værn mod konstante forandringer og et forsøg på at frigøre sig fra den implicitte fordring i moderniseringspolitikken, at alle skal være forandringsagenter. (Pedersen, Dorthe, 2008a, 340) At foreslå en reformpause kan være et udtryk for resistens mod fornyelse og kan også opfattes som et ønske om en anden hastighed i de politiske beslutningsprocesser. Den bagvedliggende tanke er, at reformimplementering er noget, der fungerer i sin egen ret som fuldbyrdelse af en nøje defineret proces, der ikke skal forstyrres i utide.

Baunsbak er inde på noget tilsvarende vedrørende hastighed og tidspres, når han fremhæver det som forbilledligt, at lovforslag tilbage i 1970'erne kunne være tre – fire år undervejs, og at denne tid bl.a. blev anvendt til borgerinddragelse og debatter med almindelige mennesker. I forhold til dette blev folkeskolereformen fra 2013 ifølge Baunsbak gennemført i et lukket kredsløb af eksperter og bureaukrater uden folkelig debat. Baunsbak mener, at borgerinddragelse og debatkulturen har fået trange kår i og med, at djøf'erne har fået stigende indflydelse. Dette får Baunsbak til at konkludere, at "demokratiet er på nedtælling, mens teknokraterne overlades magten".

Baunsbak nævner ikke eksplicit som Jens Boe Nielsen ordet reformpause men han fastslår, at "hurtigheden tager livet af den demokratiske proces". Dette forsvar for langsomhed og besindighed i den politiske proces er et modsvar til den accelerering af beslutningsprocesserne, som han mener, at djøf'erne og moderniseringspolitikken er ansvarlige for. Udfordringen er nemlig den, at "der skrives for hurtigt og tænkes for lidt".

Løsningen på dette er at give plads til eftertanke og refleksion og sikre, at de særligt sagkyndige som led i en nøje tilrettelagt demokratisk proces kan drøfte overordnede visioner og fremtidsscenerier for skolen,

herunder skolens formål, forud for gennemførelsen af indholdsændringer. Baunsbak foreslår derfor nedsættelse af et folkeskoleråd og henter inspiration til dette fra Etisk Råd.

Et sådant folkeskoleråd skal bestå af filosoffer, teologer, forfattere og forældre med henblik på at skabe bedre vilkår for tænkning og refleksion. Med denne sammensætning skaber Baunsbak humanistisk distance til samfundsvidenskabelige kompetencer inden for økonomi og statskundskab, der er helt fraværende i det foreslåede råd. Baunsbak fremhæver, at rådets opgave er at yde modspil til det styringspres, der udgår fra en stærk centraladministration, der ifølge Baunsbak reelt ikke har forståelse for hverken demokrati eller medborgerskab endsiges har det fornødne humanistiske sindelag.

Et forslag om styrket professionsidentitet

Gymnasieskolernes Lærerforening (GL) offentliggjorde i oktober 2011 publikationen "10 bud på fremtidens attraktive arbejdsplads". Der er tale om et gennemarbejdet forslag til, hvordan professionen som gymnasielærer ideelt bør udvikles med henblik på at skabe de bedst mulige betingelser for fremtidens gymnasiale arbejdsplads. Publikationen er efter opdrag fra GL skrevet af ledelsesforskeren Helle Hein, og det er tydeligt, at publikationen skrives på baggrund af en betydelig indsigt i de ledelses-, styrings- og organisationsmæssige udfordringer, som kendetegner gymnasierne som moderne velfærdsorganisationer.

Skriftet er et partindlæg i den forstand, at det er skrevet på bestilling af en fagforening, der har til formål at arbejde for de bedst mulige vilkår for gymnasielærerne. Men skriftet indeholder også en perspektivrig italesættelse af gymnasielæreren som en moderne vidensarbejder. Der gives endvidere en karakteristik af det styrings- og ledelsesmæssige rum, som gymnasierne er underlagt, og som GL offensivt søger at påvirke ved bl.a. at levere nogle bud på professionsidentitet og kommentere på, hvordan institutionerne og de fagprofessionelle bør ledes.

Jeg læser skriftet som et præcist og reflekteret signalement af den professions- og ledelsesforståelse, som GL som en moderne fagforening plæderer for. Det er tankevækkende, at de overvejelser og synspunkter, som skriftet indeholder, og som GL står på i sit fagforeningspolitiske arbejde, halvandet år senere bliver en del af et forbitret opgør i forbindelse med OK13, hvor GL med Gorm Leschlys ord møder den rå arbejdsgivermagt, og hvor normaliseringen af gymnasielærernes arbejdstidsaftaler indebærer, at de fremførte professions- og ledelsesidealer i hvert fald for en periode fremstår som stækket tankegods.

Det hedder indledningsvist i skriftet, at der er behov for at styrke gymnasielærernes professionsidentitet. Behovet for dette hænger ifølge GL sammen med, at professionerne i den offentlige sektor som et generelt vilkår oplever svigtende tillid fra politisk side (s. 15) Gymnasielærerne er i lighed med andre professioner ramt af et markant styringspres (jf. foregående afsnit), og alle ubalancer bliver opregnet:

"Gymnasielærerne er ikke den eneste profession, der er ramt af reformer, øget kontrol og styring, centrale evalueringer etc." (s. 15)

At være medlem af en profession indebærer, at man qua sin lange teoretiske uddannelse har en særstatus i samfundet. Man er ekspert inden for sit fag, og man kan dermed ifølge GL påberåbe sig en høj grad af autonomi i forhold til selv at kunne tilrettelægge arbejdet og udføre det efter eget skøn. Det bliver understreget, at den fagprofessionelle ekspert stiller sin viden til rådighed for samfundet og dermed ikke

arbejder for egen vindings skyld men "tværtimod i en højere sags tjeneste". (s. 13) Videre hedder det, at den fagprofessionelle opfører sig i overensstemmelse med et særligt værdisæt, som benævnes "pligtetik", og at gymnasielæreren "forpligter sig til en høj arbejdsmoral, en vedligeholdelse af det høje videns- og kompetenceniveau etc.". (s. 13)

Fremhævelsen af, at den fagprofessionelle ikke arbejder ud fra egen vindings skyld men stiller sine kompetencer til rådighed for almenvellet, betragter jeg som en subtil kommentar til den principal-agent-teori (PA-teori), der er en central teori om performance management, og som har ligget til grund for reformer af forholdet mellem politisk og administrativ ledelse i den offentlige sektor, herunder også i Danmark. (Pedersen, Ove K., 2011, s. 208)

Ideen bag PA-teorien er, at både politikeren (principalen) og embedsmanden (agenten) er styret af egne interesser, og at de er underlagt hver deres tilskyndelser. Udfordringen er, at embedsmanden eller den fagprofessionelle ikke bliver opfattet som en, der varetager almenvellets interesser og dermed ikke varetager den fællesinteresse, som den offentlige medarbejder er ansat til at indløse.

Risikoen for at det fagprofessionelle niveau ikke adlyder styringsniveauet indebærer, at man i styringen er nødsaget til at anvende incitamenter, der kan bruges til at tilskynde, motivere eller presse medarbejderne, og hvor evalueringer kan anvendes til at kontrollere, hvorvidt medarbejderne arbejder effektivt. (Pedersen, Ove K. 2011, s. 208)

Når GL nævner, at gymnasielærerne er styret af både pligtetik og en kaldstanke, ligger det lige for at antage, at det inden for dette professionsfaglige rationale ikke giver mening, at lærerne skal styres af incitamenter og evalueringsredskaber, der i deres udgangspunkt bygger på mistillid til den fagprofessionelles integritet. Kaldstanken er således ikke forenelig med den styringsiver, som staten har lagt ned over de selvejende institutioner, idet pligtetikken i sit idealistiske indhold er hævet over denne form for evidensbaseret styring.

Budskabet fra GL's side er, at pligtetikken knytter sig til en høj arbejdsmoral, som i sin natur ikke kan tælles og vejes, og hvis dette alligevel sker, er der tale om mistillid sat i system af det styrende, politiske led (principalen). Dermed lægger GL også principiel afstand til den incitamentsbaserede styringslogik med fokus på effektiv ressourcudnyttelse, kvalitet og evaluering, som er et væsentligt kendetegn for styrings- og ledelsesrelationen mellem Undervisningsministeriet og de selvejende men regulerede institutioner.

Et påbud om skærmende ledelse af fagprofessionelle

Ikke nok med at den fagprofessionelles pligtetik kræver en helt særlig autonomi og dermed stiller vanskelige krav til styringen. Men ifølge GL bliver ledelse af fagprofessionelle medarbejdere også en helt særlig disciplin: "Gymnasielærere er som fagprofessionelle langt fra ledelsesfremmede – men de har behov for en særlig ledelsesudøvelse". (s. 36) Dette behov udspringer ifølge GL af, at lærerne i mødet med både eleverne og det faglige stof i meget høj grad bringer deres person i spil, og at det bliver en personlig sag at være lærer. Dette vilkår for professionsudøvelsen frembringer en "sårbarhed, som knytter sig til arbejdet" (s. 37), og som der skal tages hensyn til fra ledelsens side.

Der påhviler lederen "et særligt stort ansvar", når det gælder ledelsen af de fagprofessionelle. Her trækkes det kaldsbaserede forhold til arbejdet igen ind i argumentationen, og sårbarheden nævnes også som noget, der har betydning for ledelsesopgaven: "De fagprofessionelle, der arbejder i en højere sags tjeneste, er mere sårbare end andre medarbejdere. Der står mere på spil, når de går på arbejde". (s. 36)

Som højtuddannede vidensarbejdere søger gymnasielærerne det meningsgivende arbejde gennem en høj grad af indre motivation, og de er optaget af høj faglighed og mulighed for fordybelse i kerneopgaverne. At lede denne ifølge GL meget særlige gruppe af medarbejdere kræver, at der skabes "rammer, hvorunder gymnasielærerne kan forvalte deres autonomi og søge det meningsfulde arbejde". (s. 41) Set i dette lys bør ledelsesopgaven ikke baseres på traditionel styring og kontrol "men på selvledelse, tillid og skærmende lederskab". (s. 41)

"Skærmende ledelse" udgør det 8. bud i GL's skrift og er en betegnelse for den ledelsesøvelse, som er den rette at møde medarbejderne med i en situation, hvor det er meget væsentligt at styrke lærernes professionsidentitet. Skærmende ledelse handler om at skærme medarbejderne mod opgaver, der fjerner fokus fra kerneopgaverne og at skærme medarbejderne, der arbejder med afsæt i en klart markeret pligtetik, mod den "nytteetik, som er styrende for en væsentlig del af ledelsens arbejde". (s. 42)

GL udtrykker på medlemmernes vegne irritation over den mængde af administrative opgaver, som lærerne er pålagt, og som, skal det underforstås, også hidrører fra det dokumentations-overload, som er en uheldig konsekvens af New Public Management og den statslige styringsiver. Opgaven for en god ledelse er derfor ifølge GL at friholde lærerne fra overhovedet at have administrative byrder og at skærme dem mod de udeværker, som er forstyrrende i forhold til varetagelsen af den meningsgivende kerneopgave.

I GL's ønske om at styrke gymnasielærernes professionsidentitet bliver det et krav til ledelsesudøvelsen, at der kan etableres skærmende ledelse, og at pligtetikken og kaldstanken sikres de bedst mulige betingelser. Lærerne skal endvidere skærmes mod den pligtetik, som ledelsen pr. definition skal repræsentere, og som i høj grad skaber "grobund for dyb frustration og demotivation" (s. 42) blandt medarbejderne.

Skærmende ledelse bliver beskrevet som et normativt påbud, der skal anvendes i sin egen ret og som en forholdsmåde over for den fagprofessionelle, der kræver beskyttelse for at kunne anvende sin faglighed. Når der skal udøves skærmende ledelse, er det også væsentligt, at ledelsen er opmærksom på den sprogbrug, som skal anvendes. GL's påbud til lederen får her sin helt egen patosfyldte formulering: "Derfor bør man som leder i så høj grad som muligt skærme medarbejderne mod for megen nytteetik, hvilket i praksis vil sige, at man skal være opmærksom på, at det sprog, man taler som leder, ikke er for "inficeret" af managementretorik og nytteetik". (s. 42)

GL stiller store krav til lederne af de gymnasiale institutioner. I omgangen med lærerne skal lederne også helt ned i den daglige kommunikation udøve skærmende ledelse og sikre, at professionsidentiteten ikke lider overlast, og at den iboende sårbarhed i lærergerningen ikke springer op.

De normative fordringer til ledelsen om at befinde sig på dydens smalle sti bliver af GL udelukkende belyst fra den side, der handler om ledelsen af medarbejdere. Man kan muligvis ikke forlange andet af en fagforening. Men derfor må man retfærdigvis anføre, at skærmende ledelse fremstår som et noget videre partikulær ledelsesmæssig fordring. Det lyder i al sin entydighed som sød musik at friholde lærerne for "managementretorik."

Men kan lederne overhovedet agere ud fra dette normative grundlag, som GL anlægger, når der som noget helt naturligt i ledelsesudøvelsen skal tages hensyn til den helhed af styrings- og ledelsesmæssige vilkår, som institutionerne og lederne arbejder under? Der er ret besat andre ledelsesdiscipliner end personaleledelse, lederen skal kunne håndtere.

Delkonklusion:

Normativ kritik og styringspessimisme som svar på den oplevede styrings- og ledelsesrationalitet

Det er kendetegnende for de samlede positioner, jeg i det foregående har analyseret, at der er tale om en udstrakt grad af normativ kritik. Om normativ kritik gælder det, at den udgår fra et bestemt ideal og dømmes samfundet udefra. Den normative position udtrykker en skuffelse over samfundets og tingenes udvikling, og det er karakteristisk for denne kritikform, at den også giver sig udslag i misagtelse af forskellige fænomener, f.eks. organisationer og personer, som burde have gjort noget andet eller handlet anderledes. (Andersen, 2008, s. 35)

Det er også værd at notere, at normativ kritik i bund og grund fortæller mere om det ideal, der er set igennem, end om det samfund der er set på. Endelig kan man om den normative kritik sige, at den drømmer om en modsigelsesfri socialitet og har svært ved at besinde sig på de foreliggende vilkår, dvs. samfundet som det er i dag. (Andersen, 2008, s. 35) Den normative kritik er nostalgisk i sit anslag, fordi den sætter nutidens dårligdomme op imod en idealtilstand, som ofte sættes lig med en fortidig realitet. Endelig kan man om den normative kritik fastslå, at den er ubeskeden i sine fordringer og i sine værdidomme.

Aktørerne er tillige fælles om at udtrykke en såkaldt "styringspessimisme", der ligeledes kan karakteriseres som normativ. (Thygesen, 2008, s. 185) Aktørerne vender sig mod den efter deres opfattelse overdrevne styrings- og ledelsesrationalitet, som kendetegner Undervisningsministeriet og centraladministrationen.

Dehumanisering er problemet, og frigørelse er løsningen. Allertydeligst ses dette hos Baunsbak, der direkte adresserer dehumaniseringen med begrebet "det anonyme teknokrati", og som ser en mulig frigørelse gennem en revitalisering af den demokratiske debat. I GL's aftapning ligger frigørelsen gemt i den styrkede professionsidentitet, fordi den er en farbar vej ud af styringspresset.

Den skuffelse, der er iboende i den normative kritik, giver sig udslag i en resignerende konstatering af, at Undervisningsministeriet ikke længere er, hvad det har været. Fagligheden blandt embedsmændene i forhold til tidligere er blevet væsentligt svækket og er svær at få øje på i ministeriets løsninger. Garanterne for fagligheden, fagkonsulenterne, er stort set blevet sparet væk, og det hedder patosfyldt, at de var livlinen til skolerne.

Embedsmændene har ikke som tidligere erfaring som undervisere, og dermed har de ikke det professionskendskab, der er nødvendigt for at skabe fagligt forsvarlige løsninger. Generalisterne har taget over, og det tunge indholdsministerium findes ikke længere. Det er den rene forfaldshistorie, som også er direkte aflæselig i den sprogbrug, der anvendes.

Skuffelsen og pessimismen viser sig tillige ved, at forandringshastigheden i de politiske processer betragtes som alt for høj. Påstanden er, at der tidligere var god tid til at forberede og gennemføre reformer, men det er ikke længere tilfældet. Derfor er kravet "fred og ro i de næste fem – ti år" (Jens Boe Nielsen), og mere tid til de demokratiske processer. Der tales ligefrem om behovet for en reformpause. Tænkning og refleksion skal genindføres i de politiske beslutningsprocesser, og et enkelt forslag – Baunsbaks ide om et folkeskoleråd – privilegerer filosoffer, teologer og forfattere, dvs. en humanistisk tænkning, i en udgrænsning af samfundsvidenskaberne.

Påkaldelsen af pligtetik og kaldstanken i GL's forsøg på at styrke professionsidentiteten har også skuffelse som udgangspunkt. Tidligere blev de fagprofessionelle nemlig anerkendt af samfundet og nød særlige privilegier. Sådan er det ikke længere. Tværtimod bliver de fagprofessionelle – lærerne – udsat for et stadigt stigende pres i form af reformer, kontrol, styring, evalueringer etc. Udviklingen af et begreb om skærmende ledelse sker ud fra en pessimisme knyttet til de moderne ledelsesformer og deres påståede fokus på nytteetik og deres lod og del i det uhemmede styringspres. Skærmende ledelse bliver således en beskyttende foranstaltning, der skal holde de fagprofessionelle af en påtrængende omverden, og lederne får i den forbindelse et normativt påbud om at ikke anvende managementretorik.

Misagtelsen er også et synligt fænomen i den argumentation, som kilderne anvender. Der er ganske mange udladninger af negativ karakter, og jeg vælger her at opremse de mange fænomener, der bliver misagtet. generalister, økonomitænkning, djøf'ere, teknikere, private konsulentfirmaer, analyseinstitutter, anonyme teknokrater, konkurrencetænkning, modernisering, New Public Management, rå magt, øget kontrol, centrale evalueringer, traditionel styring og kontrol, managementretorik og nytteetik.

Misagtelserne fylder meget i det normative set up, men der er også grund til at opholde sig ved plusordene og den idealtilstand, som bliver beskrevet. Disse idealer er gemt i følgende ord, der alle har en positiv konnotation, og som bidrager til at konstituere de positive forestillingsbilleder, aktørerne læner sig op ad: fagfolk, skoleudvikling, fagspecialistkorpset, indholdskontor, tungt indholdsministerium, fagmedarbejdere, fagkonsulenter, skolefaglig, faglighed, ekspertise, direktoratsmodel, pædagogisk erfaring, pædagogiske idealer, borgerinddragelse, demokratisk medborgerskab, professionsidentitet, pligtetik, kaldstanke, fagprofessionel, kerneopgaven, autonomi, meningsfuldt arbejde, selvledelse, tillid og skærmende lederskab.

Af ovenstående plusord fremgår det som et fællestræk, at aktørernes position er nostalgisk, vendt mod fortidens lyksaligheder, og at fremtiden betragtes som en trussel. (Hermann, 2016, s. 67 – 69) Devisen er, at vi skal have arbejdsro og reformpause, ja, man fornemmer at (frem)tiden skal bringes til standsning. Reformimplementering er krævende og langvarig, og der skal derfor skabes fornøden tid til dette. Demokratiske processer og borgerinddragelse tager ligeledes tid, og det kræver, at der sættes ind med langsomhed, eftertanke og refleksion.

"Indholdet" skal tilbage, for man fornemmer, at det er røget ud med badevandet i og med moderniseringen af den offentlige sektor. I denne optik bliver "indhold" synonym med den faglighed og de mange varianter af dette ord, som fremgår af positivlisten ovenfor, ja, det tunge indholdsministerium bliver faglighedens garant i en verden præget af modernisering og kontingens.

Dermed står det også klart, at aktørerne vender sig mod den moderniseringshistorie af uddannelsessystemet, som de er vidne til. De politiske forandringer bliver betragtet som en trussel, og derfor skal der skærmes på alle fronter: sektoren (ledere og lærere) skal skærmes mod nye reformer og teknokratisk styring, lærerne skal skærmes mod nytteetik og managementretorik, demokratiet skal skærmes mod teknokraternes styringsiver, og Undervisningsministeriet skal skærmes mod private konsulentfirmaer, djøfisering og New Public Management.

Der sker en heroisering af fortiden, som nærmer sig en tilstand af renhed og uforstyrrethed, præget som den tilsyneladende var af kvalificerede og gennemtænkte politiske løsninger og af tilfredse lærere, der gennem deres kald var i kontakt med fagets stof og vidste, hvad der var godt for skolen og eleverne, og af et ministerium der var til for skolens skyld. Fortiden får glansbilledets karakter, samtidig med at kildernes bekymring over nutidens elendigheder får megen opmærksomhed.

Fortiden fremstår som selvlegitimerende, og derfor er der blandt aktørerne et ønske om at genskabe den balance, som tidligere gjorde sig gældende. Det bagudskuende perspektiv handler altså ikke om, at fortiden som sådan skal vende tilbage, hvilket trods alt bliver en naiv rekurstanke. Fortiden bliver anskuet som noget meget positivt i en vægring ved at besinde sig på nutiden og de gældende vilkår, herunder det oplevede styringspres. Fortiden kan tillige opfattes som et sindbillede på den modsigelsesfri socialitet, som kilderne drømmer om fra deres normative ståsted uden for samfundet.

Uddybende om kritikken af manglen på faglig ekspertise – et fagbureaukratisk modbillede til nutidens styringsform

Kritikken af manglen på faglig ekspertise i Undervisningsministeriet vil jeg vie særlig opmærksomhed, fordi den har en fremtrædende plads i den normative kritik hos Baunsbak, Jens Boe Nielsen, Leschly og Kuhlmann. Alle fire påkalder sig en fagprofessionel tradition, og faglighed og faglig ekspertise fylder meget i deres kritik af den nuværende styring og ledelse. Begrebet om faglighed indeholder midt i den megen styringspessimisme trods alt ansatser til en løfterighed, som jeg tidligere har omtalt (jf. afs. om mangel på faglig ekspertise), og som jeg vil uddybe yderligere.

Det er bemærkelsesværdigt, at Undervisningsministeriets korps af fagkonsulenter i den grad bliver fremhævet som en endog meget vigtig komponent i ministeriets arbejde og i kvalitetssikringen af dette. Især i lyset af at dette korps egentlig aldrig har været specielt stort eller toneangivende. Men jeg formoder, at der har hvilet en aura over dette beredskab af typisk dygtige fagpersoner, der blev hentet ind fra sektoren, og som skulle forrette ministeriel tjeneste.

Der gives af aktørerne ikke nogen yderligere beskrivelse af, hvad fagkonsulenterne rent konkret kan bidrage med af kompetencer. Deres faglige ekspertise og den fremhævede faglighed bliver heller ikke uddybet. Men det må antages, at fagkonsulenterne reproducerer den faglighed, som også er skolernes, og som er konstituerende for (gymnasie)sektorens traditionelle faglige fundament. Fagkonsulenterne bliver en form for kvalitetsforvaltere, der på centralt niveau skal vogte over faglighedens domæne. Det lyder umiddelbart som et meget centralistisk styringsgreb i en decentraliseret selvejstruktur.

Fagkonsulenterne anvendes som et selvlegitimerende begreb om personer, der udgør "ministeriets livline ud til skolerne" (Leschly), og som "har aftjent deres første år af karrieren" (Kuhlmann) på en skole. Fagkonsulenterne fungerer som et virkningsfuldt og fagbureaukratisk modbillede til nutidens styringsform og nutidens styringsagenter, djøf'erne/generalisterne, fordi de har fagligheden, uden at denne er nærmere defineret, på deres side som et kvalitetsstempel. Fagkonsulentkorpset udgør for de her citerede uddannelsesfolk et fælles sprogligt erindringssted om fortiden som en meningsgivende ramme, der forlenes med patos og har mytisk karakter. (Warring, Anette, 2003, s. 41)

Ikke nok med at fagkonsulenterne gennem et fornyet organisatorisk set up, som Leschly kalder et "indholdskontor" kan bibringe ministeriet den faglighed, som har manglet, men der er ligefrem en løfterighed at spore i forhold til med fagkonsulenterne at kunne vende den negative udvikling. Den identificerede styringspessimisme, som er et grundlæggende træk hos aktørerne, bliver i dette tilfælde ang. faglighed og fagkonsulenter som garanter for denne, afløst af en (midlertidig) styringsoptimisme.

Men det er værd at hæfte sig ved, at denne styringsoptimisme ligesom styringspessimismen hviler på et normativt grundlag. (Thygesen, 2008, s. 185) Hvis man styrker fagkonsulenterne og genskaber tidligere tiders faglighed ved at ansætte fagfolk med erfaring fra sektoren, så vil aktørerne igen kunne nære tillid til den ministerielle styringsmodel. Denne styring kan netop bringes i balance af fagprofessionelle specialister, der med en centralistisk magtudøvelse kan sikre den fornødne sag- og fagkundskab og med en intakt faglighed kan gøre fordring på helheden.

Der er således fra aktørernes side en tiltro til, at de fagprofessionelle specialister kan bibringe den fornødne legitimitet, som vil være i tråd med sektorens selvforståelse og behov. Magten kan tæmmes via fagkonsulenterne, og styringen kan igen bringes tilbage på rette spor efter at have været på afveje.

En sådan styringsoptimisme indebærer samtidig, at man er nødt til at udskifte de nuværende generalister i ministeriet, fordi de qua generalister ikke bringer noget godt med sig, og fordi de er en del af en moderniseringshistorie, som har udgrænset den fagprofessionelle ekspertise og har ført til en række rationelle styrings- og ledelsesmodeller, der er rene fremmedlegemer inden for skoleverdenen.

Styring, ledelse og faglig ekspertise kan kun indgå i et frugtbart samspil, hvis disse begreber hviler på det rette normative grundlag og ikke er en del af et rationelt projekt. Det er således vigtigt, at styring og ledelse har sit udgangspunkt i fagligheden. En sådan fagprofessionel ledelse er i sin idealform kendetegnet af at have sin erfarings rod i klasselokalet, jf. fordringen hos flere om, at lederen eller embedsmanden skal have startet karrieren i undervisningen ude i sektoren, som her hos Baunsbak: "I skal have en skoledirektør, der har stået i klasseværelset".

Det er denne fordring om faglighedens primat, som de fire uddannelsesfolk som fagprofessionelle har til fælles, og som også gør sig gældende i GL's tanke om styrket professionsidentitet. Fagligheden konstituerer aktørernes kulturforståelse, og de betoner, at faglighed kræver en særlig uddannelse og tager afsæt i en professionstænkning, der har en lang tradition bag sig. Af den grund er det vanskeligt for andre, f.eks. djøf'erne, at forstå denne kultur og at skulle stå for styringen og ledelsen af medarbejdere med en anden faglighed.

Kan udviklingen vendes, og fagligheden genetableres?

At fastholde ideen om faglighedens primat indeholder en række udfordringer, som jeg vil redegøre for.

Den faglighed, der knæsesættes som værende forbilledlig og erfaringsbaseret, kan sagtens være i bevægelse og under omformning. De behov, som skolerne formulerer i forhold til rådgivning fra ministeriet, vil ikke nødvendigvis blive opfyldt af den højt besungne faglighed, der af aktørerne beskrives med patosfyldte formuleringer og forbliver et eksklusivt anliggende for de (pædagogiske) professioner, der er bærere af fagligheden og ikke mindst dens traditioner.

Der er dermed risiko for, at fagligheden bliver fastholdt i sin statiskhed som en idealiseret størrelse og som substansstærkning, og at den primært har sin berettigelse i den politiske kamp om styring, ledelse og anerkendelse, som de fire uddannelsesfolk deltager i. Det er tankevækkende, at den normative kritik af manglen på faglig ekspertise i det stolte, gamle fagministerium mest af alt fungerer som et mytisk tilholdssted i kampen mod den nuværende styring og ledelse, som er den store og altoverskyggende aversion, fordi den ikke menes at fremme skolens udvikling, hvad enten det gælder folkeskolen eller ungdomsuddannelserne.

At det bliver nævnt som en mulighed at vende udviklingen og komme den nuværende ubalance i forhold til styring og ledelse til livs er et tvivlsomt scenario, som jeg mener, det vil være vanskeligt at indfri. Kan man overhovedet forestille sig, at ministeriet friholdes for djøfisering, eller at djøfiseringen som en bevidst strategi skal begrænses? Og hvad vil det i det hele taget sige?

Leschlys opfordring til Undervisningsministeriets departementschef om igen at sikre et "indholdskontor med fagfolk" forekommer i hvert fald allerede i sit udgangspunkt anakronistisk. Det er der flere årsager til, som jeg vil redegøre for.

Det vil i lyset af den moderniseringshistorie, som styringen og ledelsen af den offentlige sektor har gennemløbet siden 1983, være vanskeligt at forestille sig at give bestemte fagfolk en privilegeret adgang til videns- og beslutningsprocesserne, således som Leschly m.fl. lægger op til. Dorthe Pedersen gør opmærksom på det udviklingstræk, at der i dag ikke længere skabes ledelsesforestillinger eller udvikles ledelsesteknologier i forhold til hverken den klassiske hierarkiske forvaltning eller velfærdsstatens fagbureaukrati. (Pedersen, Dorthe, 2004, s. 113)

Niels Åkerstrøm gør i en analyse af velfærdsledelse opmærksom på følgende irreversible udvikling: "Vores velfærdsinstitutioner kan ikke længere referere til et givet professionsforankret fagligt reservat." (Andersen, 2008, s. 65) Det vil sige, at referencer til professioner spiller en stadig mindre rolle, og at lærerne ikke længere har fagligt monopol på hverken folkeskolen eller de gymnasiale uddannelser.

Den gymnasiale sektor f.eks. er ikke længere på forhånd udstyret med en særlig suverænitet og autonomi, som man kan påberåbe sig. Ideen om et gymnasialt indholdskontor bestykket af fagkonsulenter indebærer etableringen af et særligt ejerskab til gymnasiet, som forbliver en ikke-realiserbar drøm hos Leschly m.fl., men som ikke desto mindre er et virkningsfuldt korrektiv til den udskældte djøfisering.

Faglig ekspertise er, som jeg allerede har nævnt, en størrelse, der er i stadig udvikling. Ved at forfægte en helt bestemt pædagogisk faglighed af humanistisk karakter knyttet til f.eks. folkeskolen og gymnasiet overser aktørerne den væsentlige pointe, at faglighed og ekspertise er i konstant bevægelse og ikke

længere så entydigt lader sig definere. Dertil kommer at der også er forskel på, hvilken rådgivning institutionerne f.eks. havde behov for, da selvejet blev indført, og så det de efterspørger i dag 11 år senere.

Uddannelsespolitik er heller ikke længere alene et forhold, der kun angår skoler og institutioner. Uddannelsespolitikken har længe været en del af en samlet politik, der har knyttet uddannelses- og beskæftigelsesindsatser meget tæt sammen. (Pedersen, Ove K., 2011, s. 186 – 187)

Denne udvikling stiller helt nye krav til skolerne, ledelserne, lærerne og håndteringen af de enkelte fag. Dermed er det ikke længere tilstrækkeligt at referere eksklusivt til en særlig gymnasiefaglighed eller gymnasiepædagogik, som skal gives ministeriel bevågenhed via fagkonsulenter. Der er behov for en helt anden tværgående indsats, der ikke alene ser på tværs af f.eks. de gymnasiale ungdomsuddannelser men kan have et langt bredere perspektiv, som går på tværs af f.eks. ministerområder. Her vil det være meget tvivlsomt, om erfaringen fra klasselokalet kan være til nogen hjælp.

Tiltroen til at særlige faglige specialister igen kan erstatte generalister i Undervisningsministeriet er en naiv forhåbning, der også overser generelle træk i organisationers og magtformers udvikling, som aktører ikke har indflydelse på, og som organisationer ikke i sig selv kan beslutte sig for at hæve sig over.

Hensynet til organisationens legitimitet og afhængigheden af omgivelserne spiller en stor rolle for en organisations virke og mulighed for overlevelse ifølge nyinstitutionelle teorier om organisationers legitimitet, deres radikale åbenhed over for omgivelserne og institutionelt pres fra disse. (Mik-Meyer, 2007, s. 143) Den institutionelle legitimitet er helt afgørende for en organisation og ofte af større betydning end det konkrete produkt, som organisationen kan levere. Undervisningsministeriet får således ikke øget legitimitet ved at genindføre en faglig styringstænkning, som tiden er løbet fra, og som er ikke er på omgangshøjde med de samfundsmæssige betingelser for ledelse.

I en konkurrencestat med fokus på global konkurrenceevne og totalmobilisering gennem uddannelse (Pedersen, Ove K., 2011) er det svært at se for sig, at fagkonsulenter og andre faglige eksperter fra en bestemt skoleform skulle tildeles en privilegeret adgang til den ministerielle styring, ledelse og rådgivning af uddannelsesinstitutionerne. Det institutionelle pres, som centraladministrationen er underlagt, ville ikke gøre dette muligt, hvis ministeriets legitimitet fortsat skal bevares.

Den faglige helhed, som kilderne gør fordring på, lader sig ikke længere repræsentere som sådan i et funktionelt differentieret samfund (Åkerstrøm, 2008, s. 36) Derfor vil departementschefen i Undervisningsministeriet, der er forpligtet på en mængde af helheder og funktionssystemer, kun kunne opfatte Leschlys opfordring som en forpasset formynderisk gestus eller humoristisk vælge at betragte den som en besynderlig anakronisme.

Departementschefen kunne i stedet passende invitere sektorerne indenfor, når det drejer sig om kapacitetsopbygning i regi af ministeriets læringskonsulenter. Risikoen ville blot være at uddannelsesfolkene ville løbe skrigende bort. De ville nok føle sig fremmede over for begrebet "kapacitetsopbygning".

Konklusion på analysen

I det foregående har jeg analyseret aktørernes positioner og italesættelsen af den styring og ledelse, som udgår fra Undervisningsministeriet, og som bliver opfattet som et markant og fremmedgørende styringspres.

Jeg har redegjort for, at aktørerne anvender en normativt funderet kritikform, og at positionen i meget høj grad er nostalgisk anlagt i en forherligelse af det forgangne og med en stærk bekymring for samfundets aktuelle situation. Skuffelsen og pessimismen er manifest til stede i forhold til styrings- og ledelsesformerne, som hævdes at have negativ og dybest set ødelæggende virkning på uddannelsessystemet.

Jeg er også gået et spadestik dybere i forhold til kildernes kritik af manglen på faglig ekspertise i Undervisningsministeriet. Her har jeg bl.a. påvist, at spørgsmålet om fagkonsulenterne som bærere af en særlig professionsbåren kvalitetsforståelse bliver et selvlegitimerende begreb og et mytisk tilholdssted i kampen mod den nuværende styrings- og ledelsesfilosofi. Betoningen af faglighed, således som den her er indlejret i substans tænkning, udgør et værn mod oplevelsen af konstant forandring.

Den drøm, aktørerne nærer om at kunne genskabe en bestemt faglig indholdsstyring ved hjælp af f.eks. fagkonsulenter og hermed udgrænse den rationelle styrings- og ledelsesforståelse, som tilhører andre fremmede faggrupper, djøf'erne, påviser jeg som værende ikke-realiserbar. Umuligheden i dette projekt skal bl.a. ses i lyset af samfundsudviklingen og de seneste årtiers modernisering af den offentlige sektor, herunder styringsformer og ledelse af denne. Ideen om at genskabe en fagbureaukratisk position med høj legitimitet opfatter jeg også som en blind vej som konsekvens af en udvikling, hvor bestemte professioner ikke længere kan gøre fordring på en særlig autonomi eller suverænitet eller for så vidt kan oppebære et fagligt monopol eller et ejerskab til en hel sektor.

I min analyse af den normative kritik, som uddannelsesfolkene giver udtryk for, kunne man måske få det indtryk, at jeg har skudt alle de gode argumenter ned og reelt afviser det fremførte tankegods som udtryk for ubrugelig og regressiv tænkning. Det er som sådan ikke mit ærinde. Jeg betragter de fremførte synspunkter og italesættelsen af de styrings- og ledelsesmæssige vilkår, som aktørerne er underlagt, som legitime udtryk for erfaring og refleksion.

Men på baggrund af den gennemførte analyse kan jeg have mine tvivl om, hvilke reelle muligheder der er for at styrke kvaliteten af den styringsdialog, der føres mellem aktørerne i uddannelsessystemet og Undervisningsministeriet. Hvilke muligheder er der for at skabe et velfungerende uddannelsessystem, når viljen til gensidighed og dialog er svær at få øje på, og når alle misgørelser fylder så relativt meget, som de gør?

De konsulterede aktører kan på overfladen virke som resignerede ofre for et umenneskeligt styringspres, der måtte udgå fra et anonymt teknokrati. Man burde derfor have sympati med dem ligesom med de alle de andre i den offentlige sektor, der giver udtryk for at være underkastet umenneskelige styrings- og ledelsesregimer.

Men bag om dette virker det langt snarere som om, at uddannelsesfolkene med deres normative fordringer om professionsbåren eksklusivitet og ønsket om at have monopol på skoleformerne har svært ved at indgå

i en åben og perspektivrig styringsdialog, og at de ikke med det fortidsvendte tankegods er på omgangshøjde med, hvad der foregår i forhold til styring og ledelse.

Når det gælder spørgsmålet om professionel ledelse og organisationsforståelse ser jeg set det endvidere som en stor udfordring, at ingen af aktørerne reelt udtrykker et ønske om at bære samfundets og uddannelsessystemets modernisering men i stedet vender sig mod en fortid, som bliver selvlegitimerende. Aktørerne anskuer ikke historien som en moderniseringshistorie men vender sig mod denne modernisering, der opfattes som en trussel for uddannelsessystemets egenart og som et udtryk for kulturelt forfald.

Aktørerne installerer sig i stedet i et kulturelt aflukke, hvor de kan forherlige traditionen, dannelsen, pædagogikken, fagene og fagligheden, ja, fortiden. Deres forsvar mod styringspresset ender i en til tider selvhøjtidelig forherligelse af gamle værdier, begreber og kultur og en brysk og fordomsfuld afvisning af det rationelle projekt, som styring også er. Kulturen er selvhenviseende, faglig kultur, der ikke lader sig forbinde med styring og ledelse, og som stiller sig an i en fremmedgørende position, der bliver et udtryk for moralsk overlegenhed.

Min største anke mod den normative kritik, aktørerne retter mod styring og ledelse er, at den reelt ikke bliver oversat til at kunne forstås inden for de konkrete rammer, som vi er nødt til at have øje for, når det gælder organisation, professionelt arbejde, ledelsesudvikling, personaleledelse, styring, økonomi, ja, i det hele taget alt, hvad der har med drift og udvikling af institutioner at gøre.

Man kan tvivle på, om der tages medejerskab til de problemstillinger, der i dag fylder noget i uddannelsesdebatten og på institutionerne. Selv om erfaringen fra klasselokalet flere gange nævnes som erfaringens rod for dem, der skal styre og lede, italesættes klasselokalet nærmest som en metafysisk størrelse – uden konkrete elever og problemer.

Den normative kritik kan med et udtryk fra Stefan Hermann nemt ende i en "sværmerisk helligåndslignende tilstand". (Hermann, 2016, s. 68) Det er svært at se beredvilligheden til at tage konkret ansvar, når det gælder styring og ledelse. Skal man tage ansvar, er man nødt til besinde sig på det forhåndenværende og placere sig midt i den konkrete virkelighed, hvor der skal træffes beslutninger inden for et handlerum, som ikke er en forestillet idealitet, men som er fyldt med paradokser og modsatrettede logikker.

De citerede uddannelsesfolk vil sikkert uden de store problemer kunne indplaceres som repræsentanter for en såkaldt pædagogisk-konservativ kritik og udgør dermed den ene pol i en uddannelsesdebat, hvor den anden kan kaldes den politisk-administrative pol. (Hermann, 2016, s. 27ff). Uagtet denne klassifikation, som jeg ikke her vil vie større opmærksomhed, bliver det et mere påtrængende anliggende at se på, hvordan uddannelsesaktørerne kan indgå i en reel styringsdialog og bevæge sig ud af den fastlåste situation.

Perspektiv

Aktører i defensiven

Uddannelsesaktørerne befinder sig i en noget videre fastlåst situation, og jeg har vanskeligt ved at se, hvordan de kan indgå i en konstruktiv styringsdialog og bl.a. være med til at udvikle et sprog for offentlig værdiskabelse, der peger fremad. (Majgaard, 2013b)

Der er god grund til at give nogle bud på, hvordan der kan bringes bevægelse ind i aktørperspektivet. Aktørerne (institutioner, professioner, ledere, medarbejdere og organisationer), der tilsammen repræsenterer det decentrale niveau i uddannelsessystemet, har som normative kritikere alt for længe stillet sig tilfreds med drømmen om en modsigelsesfri socialitet. De har trygt hæget om en kulturforståelse, der ikke grundlæggende er blevet udfordret, og som ikke er blevet ordentligt koblet til forandringerne i den offentlige sektor.

Mine refleksioner i den anledning har en afprøvende form, idet jeg ikke vil falde for fristelsen til at udøve normativ kritik eller tro, at jeg kan belære erfarne mennesker fra uddannelsessystemet om, hvordan tingene hænger sammen, som om dette skulle gøre nogen forskel. Men jeg er optaget af at bidrage til at styrke og kvalificere styringsdialogen mellem de forskellige niveauer i den offentlige sektor, fordi jeg antager, at det vil øge den offentlige værdiskabelse og skabe bedre arbejdsvilkår for de medarbejdere og ledere, der er bragt sammen i en organisation, der skal skabe resultater.

Som tidligere nævnt (jf. afs. om reformer og fornyelsestiltag) er der gennemført mange politiske tiltag på uddannelsesområdet i de seneste knap tyve år. Stefan Hermann konstaterer i den forbindelse, at ikke én væsentlig, stor tværgående dagsorden i denne periode er blevet sat af professioner eller institutioner (Hermann, 2016, s. 16) I stedet er det myndighederne, centraladministrationen, der er den aktivistiske part, og som i et højt tempo har taget forandringsvilligheden på sig.

Denne udvikling, hvor staten har påtaget sig en udfarende rolle som forandringsagent har ifølge Hermann haft følgende konsekvens: "Institutioner og professioner er henvist til at kommentere og reagere, til defensivt at forholde sig til de præmisser, andre har sat med et sprog, de ikke kender, og som de ofte foragter". (Hermann, 2016, s. 17) Den foregående analyse af aktørperspektivet har bekræftet denne sendrægtighed.

Uddannelsesaktørernes entydige forsvar for et "professionsfagligt rationale" (Rennison, 2011, s. 121) har betydet, at institutioner og professioner er blevet sat skakmat af udviklingen. Aktørperspektivet er ikke på omgangshøjde med de moderniseringsprocesser, der har kendetegnet den offentlige sektor de seneste 35 år, og som har haft stor afsmittende effekt på styrings- og ledelsesforståelsens udvikling i samme tidsrum.

Den "fagbureaukratiske identifikation" (Rennison, 2011, s. 122) hos aktørerne er så manifest til stede som professionsfagligt kulturgods, at det er vanskeligt at håndtere en polyfon position, der er kendetegnet ved, at ledelse – forstået som et uomgængeligt og nødvendigt begreb for en moderniseret og omstillingsparat offentlig forvaltning - orienterer sig i forhold til en mængde af forskellige hensyn, divergerende rationaler og argumentationslogikker (Rennison, 2011, s. 232 – 233) Ledere, lærere og deres organisationer er

ankommet for sent til moderniseringen og dvæler ved billederne af noget, der var engang, og kan ikke forholde sig til flertydigheden.

For aktørerne, der er i defensiven og konstant forsinkede i deres reaktion på styrings- og ledelsesudviklingen, er det vanskeligt at indtage en proaktiv position. Det lykkes dem ikke meningsfuldt at sætte ord på den kompleksitet, som uddannelsesinstitutionerne er underlagt, idet den normative kritik, som er deres udgangspunkt, bliver entydigt selvbekræftende og peger alt andet end fremad.

Dertil kommer den bedagede og florumvundne sproglige indpakning, som aktørerne benytter sig af, og som jeg i det foregående har analyseret. Ikke desto mindre er der tale om synspunkter, en tænkning og en sprogbrug, der er meget fremherskende i uddannelsessystemet, men som ikke udgør et stærkt udgangspunkt for at indgå i en konstruktiv styringsdialog med en potent statsmagt.

I det følgende vil jeg reflektere over, hvordan der med afsæt i aktørperspektivet kan ske en kobling til og besindelse på forandringer på udvalgte områder i styrings- og ledelsesformerne i den offentlige sektor. Herigennem gives der et perspektiv på, hvordan aktørperspektivet kan bringes i bevægelse og indgå i en konstruktiv styringsdialog, der er på omgangshøjde med moderniseringsprocesserne i den offentlige sektor.

Jeg vil forholde mig til reform- og styringspresset og anskue reformer som et konkurrencestatsligt ledelsesinstrument. Jeg vil belyse forskydningerne i arbejdsdelingen mellem politik og ledelse. Endelig vil jeg skitsere, at der kan åbne sig et perspektiv ved at udvikle et sprog om ledelse og se ledelse i en sammenhæng, der peger ud over professionstænkningen.

Reformer som et konkurrencestatsligt ledelsesinstrument

Der blev af aktørerne udtrykt et manifest ønske om arbejdsro, endog i fem – ti år - og en egentlig reformpause, og der blev appelleret til en anden hastighed i de politiske beslutningsprocesser. Synspunktet er, at forandringsvilligheden på det politiske og styrende niveau er alt for stor, og at implementeringen af reformer og fornyelse ikke får mulighed for at blive tilendbragt. Kritikken af reformhastigheden gik også på, at de demokratiske processer ikke bliver respekteret og efterlader teknokraterne med for megen magt.

Det er en risikabel affære at plædere for arbejdsro og en reformpause. Herved overser man væsentlige dynamikker i den samfundsmæssige udvikling og det forhold, at reorganiseringen af velfærdstaten har stået på i en ubrudt bevægelse siden 1970'erne. (Pedersen, Ove K., 2011, s. 206) Konkurrencestaten er kendetegnet af "den uendelige reform" (Pedersen, Ove K., 2011, s. 206), nemlig en fortløbende proces af reorganiseringer af staten, dens opgaver, organisation og ledelse med henblik på at tilpasse sig de stadig nye betingelser på den mest effektive måde.

Ønsket om at holde skolerne og de fagprofessionelle fri af reformer bygger på en velfærdsstatstænkning, der handler om beskyttelse, og hvor GL eksplicit italesætter behovet for at skærme medarbejderne. Konkurrencestaten er heroverfor en "kamporganisation skabt til at mobilisere samfundets ressourcer i konkurrence med andre stater". (Pedersen, Ove K., 2011, s. 206)

I konkurrencestaten har organisering og organisationer et særligt fokus, fordi den offentlige forvaltning er i konstant reorganisering. En organisation har i denne sammenhæng "et formål og søger at opbygge

kapacitet til at varetage egne interesser f.eks. gennem reorganiseringer". (Pedersen, Ove K., 2011, s. 206). Derfor må appellen til uddannelsesaktørerne være i langt højere grad at betone organisationsperspektivet og forandringskapaciteten frem for at betragte sig selv som forvaltere af en institutionstænkning.

Der er også tegn på, at aktørerne anskuer reformerne fra et alt for ydmygt udkigspunkt, nemlig ved at betragte reformer, som en implementeringsopgave på det udførende, decentrale niveau, dvs. på uddannelsesinstitutionerne. Fastholder man denne tanke om en bunden opgave, der tager tid fra de faglige kerneopgaver, er det kun forståeligt, at mængden af reformer og fornyelser kan opleves som værende for stor og forstyrrende i forhold til den daglige opgaveløsning.

Der er derfor et perspektiv i at betragte reformer som et ledelsesinstrument på linje med budgetstyring, mål- og rammestyring og personalestyring. Dorthe Pedersen gør opmærksom på, at reformer er blevet rutine i den offentlige sektor. De er selvfølgelig en vej til forandring men kan i lige så høj grad anskues som noget, der giver identitet til politikere og ledere. (Pedersen, Dorthe, 2008a, s. 340)

Politikere kan f.eks. sende vigtige signaler om handlekraft i et forsøg på at styrke velfærdsstaten. Lederne for deres vedkommende kan signalere, at de holder styr på en vanskelig opgave og en ustyrlig organisation midt i omstillingstider. Dermed kan reformer fungere som begivenheder, der er med til at give og stabilisere politisk identitet og udpege værdier for fremtiden. Dermed fremhæver Dorthe Pedersen også, at reformer ikke længere er "perioder uden for en normalorganisatorisk gænge" (Pedersen, Dorthe, 2008a, s. 340), men tværtimod er et til rådighed stående styrings- og ledelsesgreb i den offentlige organisation, som de forskellige led i styringskæden (politikeren, centraladministrationen, den decentrale leder) på hver deres måde kan profitere af.

Et andet aspekt man bør have blik for fra aktørside er, at reformer i dag er parallelle og samtidige. Man bør være varsom med at skærme sig mod reformer eller indtage det sektorspecifikke synspunkt, at man kun kan håndtere én reform ad gangen. Den reformvirkelighed, som den offentlige leder eller medarbejder vil møde, vil være ambivalent og præget af flere styringsprincipper. Samtidig kan reformvirkeligheden ikke forstås som "en entydig hierarkisk ovenfra ned-logik, hverken når reformer formuleres eller implementeres, eller når det efterfølgende bliver hverdag". (Pedersen, Dorthe, 2008a, s. 340)

Ved at forlade den reformskeptiske position, som aktørerne har indtaget med en normativ afvisning af uddannelsespolitikens sørgelige forfald og de rationelle styringsformers misregimente, er der en mulighed for at skabe en platform for ledelse af reformer. I den reformlogik, der i dag kendetegner den offentlige sektor, er det meget tydeligt, at ledere og medarbejders aktive deltagelse og deres håndtering af de mange styrings- og organiseringsprincipper, som er på spil samtidigt i reformprocessen, er bestemmende for reformernes succes. (Pedersen, Dorthe, 2008a, s. 340)

At skærme sig mod reformer for at få arbejdsro indebærer, at man fra aktørside forskertser muligheden for at være med til at udstikke rammerne for en given organisations fremtid. Man siger reelt nej til ledelse på moderne betingelser, for man anerkender ikke det vilkår i reformernes tidsalder, at lederen i reformprocesser er blevet "den helt afgørende samordningsfigur ved siden af det politiske system". (Pedersen, Dorthe, 2008a, s. 341)

Med denne rolle får den professionelle (drifts)leder mulighed for dynamisk at bevæge sig på både et strategisk og policy-formulerende niveau frem for udelukkende at blive set som den første blandt

ligemænd (primus inter pares), dvs. en fagperson, der nu beskæftiger sig med administrative opgaver på en uddannelsesinstitution.

Noget tyder på, at kravene til ledelse og medarbejdere vokser både med hensyn til kompetencer og omstillingsevne, når reformer er gået hen og er blevet rutine. At tage reformerne på sig som et naturligt vilkår for det offentlige uddannelsessystem indebærer samtidig, at "man installerer en blivende reformparathed hos ledere såvel vel som medarbejdere". (Pedersen, Dorthe, 2008, s. 346)

Alt efter temperament og positionering i styringsdebatten kan denne reformparathed betragtes som positiv kompetenceudvikling eller umenneskeligt styringspres. Man skal blot være klar over, at man i sit syn på reformer og i italesættelsen af disse sender tydelige signaler om, hvor man placerer sig i opfattelsen af offentligt lederskab, og hvilke forventninger man har til medarbejderne i en moderne organisation.

Forskydninger mellem politik og ledelse

Ønsket om at reformer skal virke, at deres implementering skal have den fornødne tid, og at man ikke bør udsættes for mange og modstridende reformer på samme tid er en tankegang, som kan give god mening, når man betragter de politiske processer som et nøje tilrettelagt indhold, der efterfølgende - i en ny proces - skal omsættes til virkelighed på en uddannelsesinstitution og sikkert bringes i drift. Tænkningen bag dette bygger på en antagelse om, at arbejdsdelingen mellem det politiske niveau og institutionerne er fuldstændig stabil.

Men med moderniseringen af den offentlige sektor forskydes det klassiske skel mellem politik og ledelse, og der dannes nye former for ledelsesudøvelse. Dorthe Pedersen gør i sin analyse af ledelsesrummet i den moderne managementstat opmærksom på, at det ikke længere er givet, "at de politisk valgte udgør det entydige centrum for organisering og strategidannelse og heller ikke at politikerne er selvskrevne til at definere kvalitet og resultat i de offentlige velfærdsydelser". (Pedersen, Dorthe, 2004, s. 112)

Pedersen gør endvidere gældende, at den stabile institutionelle orden, politisk fastsatte mål og over- underordningsforhold er erstattet af en polycentrisk struktur, hvor politik og ledelse bliver grænseoverskridende fænomener. (Pedersen, Dorthe, 2004, s. 112 – 113) Der sker det, at det politiske system fordobles i en politisk ledelse og en professionel ledelse. Derved skabes der et rum for offentlig ledelse, som ikke er en på forhånd givet og defineret størrelse, men hvorom der pågår en fortsat konstitutionskamp. (Pedersen, Dorthe, 2004, s. 120)

Denne udvikling har en lang række implikationer. I denne sammenhæng hæfter jeg mig ved, at uddannelsesaktørerne som en konsekvens af ovenstående bør betragte uddannelsesinstitutionerne som strategisk selvstændige organisationer og ikke som formelle og fagligt integrerede institutioner. Moderniseringen bør ikke alene bestemmes som udefrakommende magtudøvelse men i stedet som selvmodernisering, hvorved der kan åbnes et reelt rum for ledelse af organisationen. Drift er ikke længere noget, der alene handler om planlægning og forvaltning, men er noget man ansvarliggøres for i form af mål og resultater. Der skabes således et rum for strategisk ledelse af opgavevaretagelsen. Endelig kan forholdet mellem ledere og lærere betragtes som et gensidigt ledelsesforhold og ikke som en relation, der primært kan bestemmes gennem fagligt ligeværd.

De nævnte implikationer indebærer, at uddannelsesaktørerne skal besinde sig på, at der parallelt med den klassiske politiske og administrative ledelse også skal skabes et rum for ledelsesidentifikation og ledelsesudøvelse. I dette rum skal uddannelsesinstitutionerne som moderne organisationer i en managementstat konstant udfolde og videreudvikle deres faglige know how og konkurrenceudsætte denne samt skabe øget kvalitet inden for rammerne af "reguleret selvstyring". (Pedersen, 2008, s. 31) I tilgift til dette skal ledelsen "kunne skabe mening og forestillede rum om helheden og de strategiske udfordringer". (Pedersen, Dorthe, 2004, s. 123), idet der ikke længere er et fagligt værdigrundlag, der i sig selv kan være retningsgivende.

I den forbindelse forekommer det defensivt, at aktørerne underspiller organisationsperspektivet og reelt ikke vil tage ejerskab til dette. De vægrer sig også ved at anerkende den (management)logik, at input også skal føre til kalkulerede output, og at skole og uddannelse skal styres og ledes ud fra en fordring om økonomisk rentabilitet, resultatskabelse og lignende målbare forhold, uanset at denne styringstanke måtte bryde med den fagprofessionelle selvforståelse.

Forskydningen mellem politik og ledelse og dannelsen af nye rum for ledelsesudøvelse indebærer, at aktørperspektivet på sæt og vis mister muligheden for legitimt, uhildet og udefra - på normativ afstand - at tage afstand fra udviklingen og uddannelsessystemets modernisering og vende sig negativt mod embedsmændene som politikernes forlængede arm.

Aktørerne, f.eks. de decentrale institutionsledelser, er nemlig selv indskrevet i den udvikling, der finder sted. De står på mål for kvalitet og resultater, og de skal sikre den fornødne organisationsudvikling. De bidrager til at indfri de politiske mål og har et stærkt decentralt ansvar i et intrikat blandingsforhold mellem politik og ledelse. Det samme gælder for medarbejdere og professioner.

Aktørerne bør således have med i betragtning, at deres handlerum både angår politik og ledelse, og at det er svært de-koble sig gennem normativ kulturkritik, hvis man ønsker at være med til at præge den modernisering, der er i gang, og som ikke lader sig standse.

At påkalde sig ledelse og udvikle et sprog om ledelse

Der ligger et stort potentiale i at forlade den position, hvor idealet bliver at skærme sig mod alt: reformer, nytteetik, ledelse, New Public Management, styring etc. For hvordan kan man ansvarliggøre sig selv over for det forhåndenværende, hvis man konstant står uden for og afviser al anden styring, ledelse og faglighed, end den der specifikt er knyttet til den fagprofessionelle pligtetik og dannelsesforestillingernes frigørende potentiale?

Hvordan kan man agere ansvarsfuldt i den moderne organisation, der er en "omringet institution" (Pedersen, Ove K., s. 217), omgivet af styring, kontrol og incitamenter, hvis man ensidigt argumenterer for, at den styring og ledelse, der udgår fra Undervisningsministeriet, kun har til formål at begrænse institutionernes og uddannelsernes frihed?

At bringe bevægelse ind i denne fastlåste situation kunne med fordel ske ved at påkalde sig ledelse. Gerne som et mantra og måske ligefrem som tidens løsen for herved tydeligt at signalere, at der gennem ledelse

er en mulighed for at bringe sig selv ind på den rigtige banehalvdel frem for at stå i den afvisende position og se til, at der bliver spillet uden om én.

”Skærmende ledelse” i GL-aftapning er nemlig allerede i og med sin fremsættelse et forsinket svar på professionernes tab af særstatus og bliver dermed et defensivt modtræk. Det samme gælder den entydigt formulerede, fagprofessionelle position, som aktørerne er talsmænd for. Der er tale om reservatstækning, fordi embedsmanden eller lederen kun legitimt kan styre og lede med afsæt i erfaring fra sektoren.

Hos aktørerne bliver både styring og ledelse brugt som synonyme for et udefrakommende styringspres, der har en negativ, tvangsmæssig og frihedsreducerende karakter. Aktørerne giver ikke indtryk af at have et reflekteret forhold til ledelse og henviser ikke til ledelse som en størrelse, der kan bidrage til resultatskabelse eller for den sags skyld kan tænkes at være et af de centrale svar på uddannelsessystemets udfordringer. Denne tankegang må man i stedet lede efter i finansministerielle skrifter eller hos Ledelseskommisionen. (jf. s. 9) Aktørerne er på den måde reelt set tavse om de potentialer, der ligger i ledelse.

Om aktørperspektivet ligefrem kan bringes til at betragte ledelse som et mantra vil udgøre en udfordring jf. de analyserede positioner. Men der ville være perspektiver i at skifte fokus og ophøre med at positionere sig på en måde, hvor ledelsesforestillingerne i den offentlige sektor betragtes som fremmedlegemer, der ikke kan tilpasses uddannelsessystemet. Man er i hvert fald som minimum nødt til at udvikle et sprog om ledelse.

Der vil være et potentiale i at se ledelse i en større sammenhæng og f.eks. anvende et begreb om velfærdsledelse, hvor ledelse tilføjet præfikset ”velfærds-” med Åkerstrøms bestemmelse heraf ”udspiller sig i en sammenhæng med produktion af velfærd og i udfoldelsen af en mangfoldighed af velfærdsværdier”. (Andersen, 2008, s. 33)

Jeg skal ikke her gå længere ind i begrebsbestemmelsen af velfærdsledelse, således som Åkerstrøm definerer denne. Men jeg kan nævne, at velfærdsledelse udspiller sig i organisationer, der er selvansvarlige, og hvor ledelse tillige vil sige, at man er medskaber af sit eget ledelsesrum. (Andersen, 2008, s. 45 og 63) Dette gælder sådan set både ledere og medarbejdere, hvor sidstnævnte i mange tilfælde i vidensorganisationerne også har ledelsesfunktioner.

Velfærdsledelse kan være et af flere bud på, hvordan aktørperspektivet bringes ud af den fastlåste insisteren på faglighed og fagprofessionel ledelse. Der kan ved påkaldelse af ledelse åbne sig et andet og mere multipelt perspektiv, og fagligheden vil miste sin entydighed, fordi den ikke længere er professionsforankret. Flere fagligheder kan arbejde sammen og på tværs med henblik på at skabe velfærds løsninger og gode uddannelser. Og uddannelsessystemet kan bevæge sig ud af det lukkede og selvberørende kulturelle kredsløb af faglig identitet og professionstækning.

Udgangsreplik

At udvikle et sprog, der kan håndtere den styrings- og ledelsesmæssige kompleksitet, som uddannelsessystemet befinder sig i, er en forudsætning for, at der kan etableres en konstruktiv styringsdialog mellem de forskellige niveauer i den offentlige sektor.

I det foregående har jeg reflekteret over, hvordan aktørperspektivet gennem en forståelse af de forandringer, som den offentlige sektor har gennemløbet, kan bringes på omgangshøjde med den styrings- og ledelsesudøvelse, der finder sted for øjnene af os.

Dette er sket ud fra en erkendelse af, at aktørperspektivet bør besinde sig på de samfundsmæssige forandringer og navigere i forhold til disse. Problemet med den normative position er, at den udgør en kritikform, som grundlæggende bliver ved med at kredse om den samme problemstilling; nemlig, at miskreditere styrings- og ledelsesformerne og moderniseringen af disse og konstant pege på deres fremmedgørende karakter i forhold til uddannelses- og skolesystemets fagprofessionelle traditioner.

Et sådant ståsted i debatten om styring og ledelse er ikke velegnet, hvis der skal tages ansvar, og hvis der skal skabes konkrete løsninger i forhold til de uddannelsespolitiske opgaver, som politikerne ønsker skal varetages. At tage ansvar giver også mulighed for at stille krav og at være proaktiv, og det er i den her sammenhæng det måske allervigtigste. Selvfølgelig skal der stilles krav til Undervisningsministeriet. Der skal naturligvis i en dialog med ministeriet kunne udtrykkes kritik og skepsis over for, hvad der bliver sat i gang af tiltag og styringsgreb etc. Ministeriet er ikke ufejlbarligt og langt fra hævet over kritik og modsigelse.

Men der kan være behov for at øge kvaliteten i den styringsdialog, der finder sted. Så vil der måske være en mulighed for bedre at håndtere nogle af de udfordringer, som uddannelsessystemet står overfor. Ja, sammen finde ud, hvordan styring og ledelse bedst muligt kan få det rigtige til at ske.

Ledelsesmæssig udvikling

Da jeg startede på MPG i 2011, havde jeg et års erfaring som sekretariatschef for VUC-sektorens nationale organisationssekretariat, der arbejder med uddannelses- og institutionspolitisk interessevaretagelse, og som sekretariatsbetjener Lederforeningen for VUC.

Jeg havde ledelsesansvar for seks akademiske medarbejdere, og jeg overtog et sekretariat, hvor der var behov for at strømline processerne, styrke fagligheden samt professionalisere bestyrelsesarbejdet (jeg var ansat af bestyrelsen) og interessevaretagelsen. Jeg søgte ind på MPG, fordi jeg på den korte bane havde et stort behov for at få nogle redskaber til det konkrete ledelsesarbejde og til at lave forandringsledelse.

LFG og PUF udgjorde for mig en god start, fordi ledelsesproblematikkerne kunne kobles til egen organisation, og fordi jeg havde stort udbytte af at dele mine spæde erfaringer med de andre studerende. I udviklingsplanen anførte jeg, at min ledelsesopgave knyttede an til tre væsentlige områder, som jeg skulle blive bedre til: a) ledelse af medarbejderne, b) ledelse i forhold til betjening og rådgivning af bestyrelsen og c) ledelse i forhold til omverdenen, dvs. at være god til at lave lobby- og relationsarbejde og være en synlig og udadvendt repræsentant for sektoren.

Med PUF A og B med i bagagen, hvor jeg bl.a. udarbejdede en opgave, der især satte fokus på teamsamarbejde, oplevede jeg, at jeg havde fået styrket mine generelle ledelseskompetencer. Jeg havde fået nogle konkrete redskaber, men langt vigtigere havde jeg fået evnen og sproget til at reflektere over organisationens og min egen udvikling.

I det videre forløb på MPG, hvor sekretariatet var blevet en mere velfungerende enhed, satte jeg fokus på emner, der bl.a. kunne give mig mere indsigt i beslutningsprocesser og magtforståelse, således at jeg kunne blive en udadvendt sekretariatschef med spidskompetence i at aflæse det politiske spil.

I fag som "Moderne velfærdsorganisationer", "Forandringsprocesser og stiafhængighed" og "Evidens- og evidensbaseret evaluering" lykkedes det mig på en god måde i synopserne at forene et abstrakt tankesæt med nogle konkrete cases, hvor jeg som en del af den røde tråd kunne anskueliggøre, hvordan en interesseorganisation bedst muligt udnytter sit handlerum og skaber legitimitet i omverdenen og i forhold til f.eks. baglandet af VUC'er.

Jeg kunne for alvor begynde at profitere af, at jeg både internt i organisationen og eksternt var begyndt at skabe solide resultater gennem et langt sejt træk. Professionaliseringen var lykkedes, og jeg blev intellektuelt og ledelsesmæssigt stimuleret af fagene på MPG.

Men træerne vokser som bekendt ikke ind i himlen. Efter knap seks år som chef og med en ny bestyrelsesformand som nærmeste arbejdsgiver stod det klart for mig, at jeg ikke var enig med min formand i den politiske linje fremadrettet. Vi delte heller ikke synspunkter, når det gjaldt den personalepolitiske linje i forhold til yderligere professionalisering.

Jeg oplevede, at foreningsniveauet ikke kunne trækkes med videre, og efter nogle trakasserier blev vi enige om, at vores veje måtte skilles. Jeg fik en god fratrædelsesordning og blev tre måneder senere ansat som konsulent i Undervisningsministeriet. Min ledelsesudvikling var blevet afbrudt.

Jeg har siden brugt en del energi på at overveje næste karrieremæssige skridt, og jeg er fortsat søgende i denne proces. I forhold til MPG manglede kun min masterafhandling at blive skrevet.

Jeg tænkte, at det i afhandlingen ville være interessant at undersøge styrings- og ledelsesrelationen mellem Undervisningsministeriet og uddannelsesinstitutionerne, især set fra sidstnævntes side. Der var tale om en problemstilling, som jeg i mere end seks år havde arbejdet med og forsøgt at håndtere som repræsentant for VUC-sektoren. Som ny medarbejder i ministeriet og som fratrådt chef følte jeg mig nok lidt "organisationsløs", og jeg besluttede derfor, at jeg ville benytte mig af skriftlige kilder i min afhandling.

Arbejdet med afhandlingen har været stimulerende, og jeg har fundet det interessant at dykke ned i såvel kilder som i den teoretiske litteratur. Jeg er meget optaget af den udvikling, samfundet undergår i disse år, og hvordan vi som organisationer, ledere og medarbejdere kan håndtere bevægelsen væk fra velfærdssamfundets velordnede og beskyttende univers.

Den fagprofessionelle tænkning i uddannelsessystemet står fortsat meget stærkt, og jeg har fundet det perspektivrigt at gå om bag alle mellemregningerne i forhold til den markante kritik, som Undervisningsministeriet møder fra institutionerne. En kritik jeg også igen bliver konfronteret med, efter jeg er vendt tilbage til ministeriet.

Fremadrettet vil jeg med MPG'en som en meget vigtig kompetencemæssig bagage overveje min situation. Jeg vil meget gerne videre ad ledelsesvejen. Jeg har på MPG bl.a. fået styrket min forståelse af det moderne arbejdsliv, organisationskulturer, ledelsesdilemmaer og udviklingen i den offentlige sektor. Denne ballast vil jeg kunne stå på i min videre karriere, og jeg er overbevist om, at den er værdiskabende for både mine omgivelser og mig selv.

Litteraturliste

Kilder anvendt i analysen (angivet i kronologisk rækkefølge):

Gymnasieskolernes Lærerforening (2011). *10 bud på fremtidens attraktive gymnasiale arbejdsplads*.

<http://www.gl.org/loenogans/arbejdsmiljoe/attraktive-arbejdspladser/Documents/De%2010%20bud%20-%20Helle%20Hein.pdf>

Interview med Asger Baunsbak-Jensen (2013). "Det anonyme teknokrati har taget over", I *Information* 27. oktober 2013.

<https://www.information.dk/indland/2013/10/anonyme-teknokrati-taget>

Interview med Gorm Leschly, (2013). "Leschly: 14 år som formand er rimelig godt gået". I *Altinget* 28. oktober 2013.

<https://www.alinget.dk/uddannelse/artikel/leschly-14-aar-som-formand-er-rimelig-godt-gaaet>

Interview med Jens Boe Nielsen (2013). "Jens Boe: Gymnasiet er kommet ud af elfenbenstårnet". I *Altinget* 19. november 2013.

<https://www.alinget.dk/uddannelse/artikel/jens-boe-gymnasiet-er-kommet-ud-af-elfenbenstarret>

Gorm Leschlys formandsberetning (2013). "Formandens beretning 2013". (Afholdt på repræsentantskabsmøde i Gymnasieskolernes Lærerforening 25. november 2013).

<http://www.gl.org/omGL/organisation/Repraesentantskabet/Sider/Formandens-beretning-2013.aspx>

Debatindlæg af Peter Kuhlmann (2017). "Rektor om Undervisningsministeriet: Brug for en faglig opgradering". I *Altinget* 4. december 2017.

<https://www.alinget.dk/uddannelse/artikel/rektor-om-undervisningsministeriet-der-er-brug-for-en-faglig-opgradering>

Litteratur:

Andersen, Niels Åkerstrøm (2008). "Velfærdsledelse: Diagnose og udfordringer". I Sløk, Camilla & Kasper Villadsen (red.): *Velfærdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat*, s. 33 – 68. København: Hans Reitzels Forlag. (35 sider)

Baunsbak-Jensen, Asger (2013). *Sidste udkald. Kampskrift for folkeskolen*. København: Jensen & Dalgaard. (34 sider)

Benington, John & Mark H. Moore (red.)(2011). *Public Value. Theory & Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. (314 sider)

Ejler, Nicolaj m.fl. (2008). *Når måling giver mening. Resultatbaseret styring og dansk velfærds politik i forvandling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. (280 sider)

- Finansministeriet (2009). *Selvejende institutioner – styring, regulering og effektivitet*. København. (243 sider)
- Finansministeriet (2010). *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*. København. (45 sider)
- Finansministeriet (2017). "Kommissorium for Ledelseskommisionen". København (dateret 15. marts 2017) https://ledelseskom.dk/sites/ledelseskom.dk/files/media/documents/kommissorium_ledelseskommisionen.pdf (3 sider)
- Hermann, Stefan (2007). *Magt & oplysning. Folkeskolen 1950 – 2006*. København: Unge Pædagoger. (193 sider)
- Hermann, Stefan (2016). *Hvor står kampen om dannelsen?* København: Informations Forlag. (122 sider)
- Klausen, Kurt Klaudi (2011). *Strategisk ledelse. De mange arenaer*. Odense: Syddansk Universitetsforlag (291 sider)
- Kreiner, Kristian (2013). "Ledelse og troværdighed. Illusioner og realiteter i ledelsen af den moderne kommune". I Thorup, Søren (red.): *I fællesskabets tjeneste. 100 års kommunal ledelse*, 93 – 113. København: Gyldendal Business. (21 sider)
- Majgaard, Klaus (2013a). *Offentlig styring. Simpel, reflekteret og transformativ*. København: Hans Reitzels Forlag. (316 sider)
- Majgaard, Klaus (2013b). "På vej mod et nyt sprog for offentlig værdiskabelse". I *Økonomistyring og Informatik*, 29. årgang, 2013/2014, nr. 5, s. 473 – 492. (19 sider)
- Mathiasen, Anders-Peter (2017). *Søren og Mette i benlås. En kritisk krønike om folkeskolen, lærerlockouten og new public management*. København: Politikens Forlag. (192 sider)
- Mik-Meyer, Nanna & Kasper Villadsen (2007). *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels Forlag. (189 sider)
- Pedersen, Dorthe (2004). "Ledelsesrummet i managementstaten". I Pedersen, Dorthe (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten*, s. 104 – 133. Frederiksberg: Samfundslitteratur. (30 sider)
- Pedersen, Dorthe (2008). "Strukturreformens styringspolitik – en overskridende dynamik". I Pedersen, Dorthe, Carsten Greve & Holger Højlund (red.): *Genopfindelsen af den offentlige sektor*, s. 23 – 49. København: Børsens Forlag. (26 sider)
- Pedersen, Dorthe, Carsten Greve & Holger Højlund (2008a). "Konklusion. Reformen – mod en ny tids offentlig ledelse". I Pedersen, Dorthe, Carsten Greve & Holger Højlund (red.): *Genopfindelsen af den offentlige sektor*, s. 331 – 347. København: Børsens Forlag. (16 sider)
- Pedersen, Dorthe (2012). "Offentligt lederskab efter New Public Management – status og udfordringer". I Hall, Lonni & Svend Tabor (red.): *Ledelse af velfærd. Mod besindighed og retfærdighed*, s. 27 – 48. København: Hans Reitzels Forlag. (22 sider)

Pedersen, John Storm (2010). *Reformerne I den offentlige sektor. Skab seks plusser*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. (292 sider)

Pedersen, Ove K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag. (334 sider)

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3. Udgave. Oxford: Oxford University Press (367 sider)

Pluss & DEA (2017). *Bestyrelsesbarometer 2017 – Status og udviklingsperspektiver for bestyrelsesarbejdet på ungdoms- og voksenuddannelsesinstitutionerne*. København. (89 sider)

Rennison, Betina W. (2011). *Ledelsens genealogi - Offentlig ledelse fra tabu til trend*. Frederiksberg: Samfundslitteratur. (297 sider)

Sløk, Camilla (2012). "To Be or Not to Be a head Teacher: The Need of Hybrids as Deparadoxification Machines". I Andersen, Niels Åkerstrøm & Inger-Johanne Sand (red.): *Hybrid Forms of Governance Self-suspension of Power*, s. 148 – 166. Basinstoke: Palgrave Macmillan (18 sider)

Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2005). *Netværksstyring: fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag. (218 sider)

Tanggaard, Lene (2018). "Lad lederne lede – og undgå at styring forstyrrer". I *Politiken Skoleliv* 11. juni 2018. <https://skoleliv.dk/debat/art6568140/Lad-lederne-lede-%E2%80%93-og-undg%C3%A5-at-styring-forstyrrer> (1 side)

Thygesen, Niels Thyge (2004). "Hvordan styringsteknologi gør ledelse mulig". I Pedersen, Dorthe (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten*, s. 137 – 158. Frederiksberg: Samfundslitteratur. (22 sider)

Thygesen, Niels Thyge & Christian Tangkjær (2008). "Ledelse af styringspresset: To normative nedslag". I Sløk, Camilla & Kasper Villadsen (red.): *Velfærdsledelse. Ledelse og styring i den selvstyrende velfærdsstat*, s. 179 – 208. København: Hans Reitzels Forlag. (29 sider)

Warring, Anette (2003). "Erindringsfælleskab og erindringspolitik som magtvilkår og magtmiddel". I Christiansen, Peter Munk & Lise Togeby (red.): *På sporet af magten*, s. 33 – 45. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag. (12 sider)

Antal sider i alt: 4.070