

Lederne skal få det offentlige til at lære

Mads Leth Jakobsen
Lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
mads@ps.au.dk

For at kunne løse de problemer, den offentlige sektor står over for, er det vigtigt, at der skabes plads til organisatorisk læring. Sådan kan lederne imødegå symptombehandling og tage fat om problemernes rod.

Offentlige organisationer skal realisere fællesskabets mål. Ledere i offentlige organisationer skal få dette til at ske. En måde at gøre det på er at skabe organisatorisk læring. Det vil sige, at man i en organisation ud fra data og analyser – af både kvantitativ og kvalitativ karakter – ændrer praksis for at prøve at skabe bedre resultater.

Hvis Politiet ikke synes, at den nuværende patruljering sænker antallet af indbrud tilstrækkeligt, kan det skrue op for patruljeringen. Det er læring i forhold til en konkret praksis. Men Politiet kan også mere radikalt revidere sine idéer om, hvad der virker, og hvilke mål de vil nå (Argyris & Schön, 1996). Det er organisatorisk læring. Er patruljering fx den rette metode til at nedbringe indbrud, og er yderligere nedbringelse af indbrudsraten overhovedet et vigtigt mål?

Det kan lyde som en selvfølge, at organisatorisk læring er en vigtig ledelsesaktivitet. Den kan imidlertid hurtigt blive glemt i en verden, hvor offentlige ledere også skal sikre overholdelsen af love og regler, budgetter og rapporteringskrav. Men organisatorisk læring er en væsentlig udfordring, som lederne i de danske offentlige organisationer ikke kan tillade sig at ignorere.

Der er på politisk og administrativt niveau i dag en klar forventning om, at offentlige ledere forsøger at skabe bedre resultater ved ud fra data at analysere problemer med organisationens målopfyldelse og mulige løsninger på disse problemer. På sygehuse skal man arbejde med PDSA-metoder (plan-do-study-act), hvor nye tiltag skal munde ud i læring (Regionernes Kliniske Kvalitetsprogram, 2015). Skoler skal have professionelle læringsfællesskaber (Qvortrup, 2016) og føres gennem læringscyklusser med problemidentifikation, praksisanalyse, løsninger og evaluering (Boudett, City, & Murnane, 2013). Og offentlige organisationer skal – symboliseret ved Center for Offentlig Innovation – generelt søge ”en ny eller væsentligt ændret måde at forbedre arbejdspladsens aktiviteter og resultater på” (Lykkebo, 2016, p. 21).

Desuden er organisatorisk læring en attraktiv tilgang til at skabe forbedringer i offentlige organisationer, da nye løsninger ikke (nødvendigvis) kræver flere ressourcer. Samtidig er det en tilgang, som i høj grad imødekommer det store forandringspres, som mange offentlige organisationer står over for. Organisatorisk læring sigter netop på at skabe kvalificeret forandring.

Det er denne udfordring med at skabe organisatorisk læring, samt vilkårene og mulighederne for at håndtere den, som jeg vil diskutere her. Spørgsmålet er helt enkelt, om offentlige organisationer kan ledes til at udvikle sig gennem læring.

Tvetydighed, modstand og varierende kapacitet

Der er tre centrale vilkår, som offentlige ledere skal forholde sig til, hvis de vil skabe organisatorisk læring.

Det første vilkår er *tvetydig styring*. På trods af forventningen om organisatorisk læring er offentlig styring også rettet mod ønsker om kontrol og skabelsen af tilskyndelser til at realisere bestemte mål. Detaljerede mål og præcise procedurer gør det let at holde offentlige ledere ansvarlige og tilskynde dem til målopfyldelse, men de gør det svært for lederne at ændre organisationens praksisser, idéer og mål ud fra læring. Det er særligt en udfordring for organisationer, der står over for komplekse opgaver. Når mål er svære at måle, problemer går på tværs af organisationer, og løsninger er usikre, vil detaljerede eksterne målkrav og procedurer ofte ramme forbi organisationens egentlige mål samt foreskrive uhensigtsmæssige praksisser i det konkrete tilfælde. Fx omfatter indsatser for borgere med sociale problemer ofte mange myndigheder, der er ikke entydige løsninger med klar effekt, og det er også svært at måle, om indsatsen faktisk har en positiv effekt. De eksterne krav vil i særlig grad hindre læring i forhold til de idéer og mål, som ligger bag organisationens praksisser (Jakobsen, Bækgaard, Moynihan, & Loon, 2017).

Det andet vilkår er *modstand fra medarbejdere*. De færreste medarbejdere er i deres selvforståelse imod organisatorisk læring. Alligevel møder konkrete forsøg på organisatorisk læring ofte stor modstand i offentlige organisationer. En del af forklaringen er selvfølgelig en generel menneskelig skepsis mod forandringer, kombineret med at en del forandringer også strider mod medarbejdernes forestillinger om, hvilken vej organisationen skal bevæge sig (Jakobsen, Kjeldsen, & Pallesen, 2017). Professionelle faggrupper har givet deres unikke ekspertise stor magt. Opfatter faggruppen organisatorisk læring ud fra data som et angreb på deres identitet, selvbestemmelse og faglighed, bliver de en særlig stærk modstander. Folkeskolelærernes modstand mod målstyringsreformer er et oplagt eksempel. Modstanden er i dette tilfælde blevet styrket af, at reformerne er blevet opfattet som kontrol. Den tvetydige styring er således også en kilde til modstand.

Det tredje vilkår er en *varierende kapacitet for organisatorisk læring*. Organisatorisk læring er ikke let. Data er tvetydige, og analyser kræver analysemetoder og måske også it-kompetencer. Samtidig skal medarbejderne organiseres og motiveres til at lære fra data og føre forandringer ud i livet. En del offentlige ledere kommer fra fagprofessioner, hvor ledelsen af sådanne processer ikke er en del af fagligheden. Dette forsøges dog håndteret af mange offentlige organisationer gennem intern og ekstern lederuddannelse. En tilsvarende variation findes i kvaliteten af de datasystemer, som ofte skal understøtte organisatorisk læring. Man kan som offentlig leder godt risikere, at man ikke kan få de nødvendige data til organisatorisk læring, når man som leder og organisation er klar til at gå i gang.

Kan ledelse fremme organisatorisk læring?

Ledere har på trods af disse svære vilkår en række muligheder for at skabe organisatorisk læring (se Yukl, 2009 for en bred oversigt). Jeg fokuserer på muligheder, der knytter sig Ledelseskommisionens teser om værdier og vision, ledelsesrum og troværdighed samt ekstern inspiration.

En vision knyttet til organisationens værdiskabelse (Ledelseskommisionens tese 1 & 2) kan sætte retning og skabe motivation både generelt og i forhold til organisatoriske læringsprocesser. Ledelse baseret på visioner om organisationens værdi for samfundet og den enkelte øger ledere og medarbejderes brug af data til læring (Andersen & Moynihan, 2016; Sun & Henderson, 2017). Det sker bl.a. ved at mindske medarbejdernes modstand mod forandring gennem klarhed over mål samt udviklingen af en læringskultur (Moynihan & Pandey, 2010; Moynihan, Pandey, & Wright, 2012). Samtidig kompenserer denne form for visionsbaserede ledelse for de negative effekter, der kan opstå, når ekstern styring opfattes kontrollerende og ikke rammer organisationens væsentlige mål. Det bidrager til at fastholde og anerkende organisationens blik på vigtige, men mindre målbare aktiviteter og resultater, fx i forhold til kvalitet, som ellers let vil unddrage sig organisatorisk læring.

Det må imidlertid ikke overses, at brugen af visioner ikke kan stå alene. Visioner får særlig effekt, når det kombineres med en ledelse, der giver medarbejderne kapacitet til og mulighed for at indgå i organisatorisk læring (Günzel-Jensen, Hansen, Jakobsen, & Wulff, 2017). Læringen bør således også understøttes organisatorisk gennem etableringen af læringsfora, hvor man rutinemæssigt og med kollegial ligeværdighed analyserer data i forhold til organisationens mål og praksisser (Moynihan, 2005).

Ledelsesrum og –troværdighed (Ledelseskommisionens tese 5, 6 og 7) er vigtige forudsætninger for organisatorisk læring. Organisatorisk og ledelsesmæssig frihed fremmer brugen af data til læring og engagement i læreprocesser. Det er imidlertid et velkendt fænomen, at en øget styring fokuseret på mål og målinger ikke suppleres med et større rum til lokale organisatoriske læringsprocesser (Jakobsen & Mortensen, 2016). Det er imidlertid vigtigt, at offentlige ledere søger at sikre sig en sådan frihed, hvis de vil fremme organisatorisk læring.

Det kan de prøve at gøre ved at få afklaret deres ledelsesmandat med det politiske og administrative niveau. Lederne skal i den forbindelse overveje, om og i givet fald hvilke læreprocesser de skal søge at iværksætte. Har man mandat til en radikal nytænkning, en gradvis, eller inkrementel, effektivisering, eller bliver man blot spist af med utroværdig symbolsnak om forandring, som man ikke tror gælder, når lokummet først brænder. I sidstnævnte tilfælde er omkostningen ved læring nok ikke værd at tage. Et vigtigt forbehold mod forestil-

lingen om, at man kan afklare sit ledelsesmandat er dog, at dette aldrig kan ske med stor sikkerhed for, at ens mandat ikke forsvinder hen over natten. Politik har mange dimensioner, er uforudsigeligt og er fyldt af kortsigtede perspektiver.

Indadtil skal lederen samtidig være troværdigt dedikeret til organisatorisk læring. Fornemmer medarbejderne, at de ikke kan regne med, at deres ledere vil bakke op om en organisatorisk læringsproces, når det bliver ubehageligt, vil de selv trække sig (Dull, 2009). Det handler bl.a. om at være en rollemodel i forhold til læringsprocessen og aktivt vise, at man selv er villig til at bære omkostninger. Fx ved at ændre sin egen adfærd i lyset af erfaringer.

Ekstern inspiration (Ledelseskommisionens tese 10) er en mulig men svær og farefuld vej til at fremme organisatorisk læring. Der er nyttig viden at hente fra andre organisationer særligt i forhold til formuleringen af nye løsninger. Hvis den importerede løsning imidlertid ikke er grundigt analyseret i forhold til organisationens egne konkrete problemer, er der stor risiko for, at den ikke løser problemet (Jakobsen, 2016). Derudover kan manglende vilje eller kapacitet til at lade sig inspirere af andre også være en forhindring for mange offentlige ledere. Her kan et pres fra oven – for at skabe forandring – faktisk skabe et momentum for at prøve noget nyt (Andersen & Jakobsen, 2017).

Konklusion

Organisatorisk læring er en central udfordring, som offentlige ledere skal håndtere under svære vilkår. Offentlige ledere har muligheder for at lede deres organisationer til at lære, men der er ingen mirakelløsninger. Ledelseskommisionens teser peger den rigtige vej, men vil i konkrete situationer nok altid skulle kombineres, suppleres og nuanceres. Og så kunne en tilpasning af den offentlige styring i retning af læring frem for kontrol også gøre opgaven lettere for de offentlige ledere.

Litteratur

Andersen, S. C., & Jakobsen, M. L. (2017). Political Pressure, Conformity Pressure and Performance Information as Drivers of Public Sector Innovation Adoption. Accepteret til udgivelse i *International Public Management Journal*.

Andersen, S. C., & Moynihan, D. P. (2016). Bureaucratic Investments in Expertise: Evidence from a Randomized Controlled Field Trial. *The Journal of Politics*, 78(4), 1032–1044.

Argyris, C., & Schön, D. A. (1996). *Organizational learning II: theory, method, and practice*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

Boudett, K. P., City, E. A., & Murnane, R. J. (2013). *Data wise: a step-by-step guide to using assessment results to improve teaching and learning*. Cambridge, MA: Harvard Education Press. Retrieved from

Dull, M. (2009). Results-Model Reform Leadership: Questions of Credible Commitment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 255–284.

Günzel-Jensen, F., Hansen, J. R., Jakobsen, M. L. F., & Wulff, J. (2017). A Two-Pronged Approach? Combined Leadership Styles and Innovative Behavior. *International Journal of Public Administration*, early view, 1–14.

Jakobsen, M. L. (2016). Innovation! Tør du? Retrieved from <http://kommunen.dk/nye-veje/innovation-toer-du/>

Jakobsen, M. L., Baekgaard, M., Moynihan, D., & Loon, N. van. (2017). Making Sense of Performance Regimes: Rebalancing External Accountability and Internal Learning. Accepteret til udgivelse i *Perspectives on Public Management and Governance*.

Jakobsen, M. L. F., & Mortensen, P. B. (2016). Rules and the Doctrine of Performance Management. *Public Administration Review*, 76(2), 302–312.

Jakobsen, M. L., Kjeldsen, A. M., & Pallesen, T. (2017). Loyal Agents or Saboteurs? Performance Increasing Policies and Public Service Motivation among Hospital Workers. In *Comparative Public Management: Why Context Matters in Public Administration*. Georgetown University Press.

Lykkebo, O. B. (2016). *Innovationsbarometeret : højere effektivitet og kvalitet i den offentlige sektor gennem innovation* (1. udgave). Kbh.: COI, Center for Offentlig Innovation.

Moynihan, D. P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review*, 65(2), 203–216.

Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849–866.

Moynihan, D. P., Pandey, S. K., & Wright, B. E. (2012). Setting the Table: How Transformational Leadership Fosters Performance Information Use. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 143–164.

Qvortrup, L. (2016). *Det ved vi om professionelle læringsfællesskaber* (1. udgave). Frederikshavn: Dafolo.

Regionernes Kliniske Kvalitetsprogram. (2015). *Håndbog i klinisk kvalitetsforbedring: et redskab til klinikere og ledelser, der arbejder med databaseret forbedring af kliniske ydelser* (Version 2.0). Regionernes Kliniske Kvalitetsprogram (RKKP).

Sun, R., & Henderson, A. C. (2017). Transformational Leadership and Organizational Processes: Influencing Public Performance. *Public Administration Review*, 77(4), 554–565.

Yukl, G. (2009). Leading organizational learning: Reflections on theory and research. *The Leadership Quarterly*, 20(1), 49–53.