MPG Master of Public Governance

Ledelseskommunikation på tværs af styringsparadigmer

Kommunikation | Styringsparadigmer | Offentlig ledelse | Bureaukratik | New Public Management | New Public Governance

Cecilie Glerup
Ursula Plesner

Public Governance Research – 2015/2016, Vol. 1, pp. 85-100

LEDELSESKOMMUNIKATION PÅ TVÆRS AF STYRINGSPARADIGMER

Kommunikation | Styringsparadigmer | Offentlig ledelse | Bureaukratik | New Public Management | New Public Governance

Der har gennem de seneste år været stort fokus på kommunikation i den offentlige sektor. Kommunikation er blevet en organisatorisk og institutionel betingelse for offentlig ledelse, der fylder som opgave i den offentlige leders daglige arbejde. Denne artikel anskuer sproget som aktivt medskabende af den kontekst, hvori det indgår. Den undersøger relationerne mellem offentlig ledelseskommunikation og styringsparadigmer såsom New Weberian State, New Public Management og New Public Governance, fordi disse kan anskues som de sociale kontekster, kommunikationen skal virke i. Artiklen er baseret på kvalitative forskningsinterviews med offentlige ledere fra forskellige sektorer; undervisning, ældrepleje, politi, psykiatri, planlægning m.m. Analysen anskueliggør hvordan ledernes kommunikation formes af og er med til at forme forskellige typer styring: bureaukrati, New Public Management og New Public Governance. I alle disse kontekster beskrev lederne forskellige udfordringer med at mobilisere interesse, hvorfor vi konkluderer, at offentlige lederes kommunikation fra denne artikels perspektiv er et konstant mobiliseringsarbejde, og ikke blot et værktøj til at løse konkrete problemer. Et blik på kommunikation og styringsparadigmer fortæller os således, at offentlige ledere har brug for at kunne arbejde analytisk og strategisk med at skabe opmærksomhed om og engagement i en mængde sammenhænge via 1) en formel juridisk og økonomisk retorik, 2) en visionær og historiefortællende praksis og 3) eksperimenterende og lokale dialoger.

Der har gennem de seneste år været stort fokus på kommunikation i den offentlige sektor. Øget og kreativ kommunikation er blevet tilføjet som en nødvendig faglighed for offentlige ledere. Kravene om kommunikation er kommet med ændringer såsom en øget markedsliggørelse af sektoren, hvor de enkelte organisationer skal forhandle sig til midler, og et øget fokus på at borgeren skal være 'i centrum'. Kommunikation bliver således en organisatorisk og institutionel betingelse for offentlig ledelse, der fylder som opgave i den offentlige leders daglige arbejde og i forståelsen af hendes professionelle identitet. Der kan på den måde argumenteres for, at der sker en kommunikationsliggørelse af den offentlige sektor (Pors, 2014). Kommunikation står i det godes tjeneste som et værktøj, der kan løse diverse problematikker – men samtidig er det uklart, præcis hvad kommunikation egentlig er og kan. Kommunikation fungerer ofte som et diffust krav, som offentlig ledere skal arbejde med til daglig i relation til mange forskellige aktører såsom

medarbejdere, borgere, politikere og industrien. Imidlertid mangler der konkret viden om, hvordan det diffuse krav om øget kommunikation håndteres af offentlige ledere, altså hvad de kommunikerer om, til hvem de faktisk kommunikerer, hvordan kommunikationen tager sig ud og ledernes begrundelser for, hvorfor de kommunikerer som de gør – særligt i relation til de styringsparadigmer, der eksisterer i den offentlige sektor.

Artiklen her har derfor til formål at reflektere over, hvordan offentlige ledere bruger kommunikation i deres arbejde og hvordan ledelseskommunikation er influeret af (og influerer) styringsparadigmer som New Weberian State (Pollitt & Boukhart, 2011), New Public Management (Osborne, 2010) og New Public Governance (Rhodes, 1996).

Teoretisk baserer artiklen sig på en forestilling om, at kommunikation er performativt. Det vil sige, at kommunikation ses som et empirisk, studérbart fænomen, som har synlige effekter i de situationer, der kommunikeres i (Austin, 1962). For eksempel betyder det i en performativ optik noget, om borgere betegnes 'klienter' eller 'brugere' for den relation, der skabes mellem embedsfolk og borgere. Men i den performative forståelse ligger også, at individet ikke har den fulde kontrol over det, der kommunikeres, og at kommunikation er et delvist ustyrligt og kollektivt fænomen, som altid formes af den lokale og sociale kontekst (Fairclough, 1992). Netop denne sidste pointe er vigtig for artiklens sammenkobling af et kommunikationsfokus med et fokus på styringsparadigmer i den offentlige sektor. Vi vil undersøge relationerne mellem offentlig ledelseskommunikation og styringsparadigmer såsom New Weberian State, New Public Management og New Public Governance, fordi disse kan anskues som de sociale kontekster, kommunikationen skal virke i.

Artiklen viser på denne baggrund, hvordan offentlige ledere både taler bestemte former for styring frem og er påvirkede af den styringsmæssige kontekst, de befinder sig i. Vi viser, hvordan der bliver knyttet betydelig usikkerhed og udfordringer til at skulle kommunikere som leder i den offentlige sektor, fordi kommunikationen bliver ytret i en kontekst præget af forskellige og til tider modstridende styringsparadigmer.

Cecilie Glerup

Cecilie Glerup har en PhD i videnskabssociologi fra Copenhagen Business School. Hendes forskningsinteresser retter sig primært mod organisatoriske effekter af reformer i den offentlige sektor – især inden for den offentlige videnskabsproduktion. Hun er ansat som post.doc på Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi, hvor hun studerer lægfolk og eksperters holderninger til brugen af genspleljsede vacciner i landbruget.

Ursula Plesner

Ursula Plesner er lektor på Institut for Organisation, Copenhagen Business School. Forskningsmæssigt er hun interesseret i, hvordan kommunikation skaber bestemte typer organisationer, og hvordan kommunikationsteknologier indvirkepå organiseringsprocesser. Hun underviser bl.a. i kommunikation og ledelse.

Teoretisk inspiration

I denne artikel trækker vi – bredt forstået – på to former for teori. Dels på teori om kommunikation som 'performativt', dvs. at sproget er aktivt medskabende af den kontekst, hvori det indgår. Dels trækker vi på den del af teorien om offentlig administration, som beskriver de forskellige styringsparadigmer, der betegnes New Weberian State, New Public Management og New Public Governance. Kombinationen skal sætte os i stand til at forstå, både hvordan offentlige ledere bruger kommunikation i deres arbejde og hvilke problematikker, der kan opstå i relation til kommunikation i en kontekst af samtidens offentlige administration.

Allerede Wittgenstein (1966) observerede, at sproget ikke er en neutral afspejling af en objektiv virkelighed, men i stedet er medskaber af virkeligheden, fordi den måde, vi vælger at beskrive objekter og fænomener, har betydning for, hvordan vi forstår og handler i verden. Denne pointe er blevet taget op af poststrukturalistiske tænkere (fx Laclau & Mouffe, 1985), som på forskellig vis har beskæftiget sig med, hvordan sproget er medkonstituerende for den sociale virkelighed. Klassisk kommunikationsteori har især beskæftiget sig med at beskrive eller tilrettelægge kommunikationssituationer, med fokus på kerneelementer som afsender, budskab, medie og modtager (fx Laswell, 1948). En del praktisk kommunikationsarbejde tager også udgangspunkt i disse kerneelementer (fx Windahl & Signitzer, 1992; Sepstrup, 2010) og stræber efter at skabe effekter hos modtager ved systematisk at arbejde med dem i strategier og handleplaner. Denne sidste forståelse af kommunikation er underliggende for den 'kommunikationsliggørelse' af den offentlige sektor, vi omtalte ovenfor, i og med at den giver et udgangspunkt for at italesætte og systematisere kommunikation. Hvad dette syn på kommunikation ikke medtænker er, hvordan selve sproget der kommunikeres med er formet af en kontekst, og er medskaber af konteksten. Det følger af det poststrukturalistiske syn på sprog, at den individuelle leder ikke har den fulde kontrol over hverken sin egen kommunikation, eller hvad effekterne af kommunikationen bliver. Som en af vores informanter påpegede, så havde hun som leder måttet indse, at 'det ikke nytter noget at give en besked og så tro, at der bliver fulgt op. Der skal meget mere til'. Der kan være mange forskellige grunde til, at kommunikation ikke modtages, som afsenderen forventer. Det performative blik på kommunikation skal gøre os skarpe på, at kommunikation altid foregår i en kontekst og at denne kontekst former både afsenderen og modtagerens forståelser og interesser. I artiklen her har vi valgt at fokusere på, hvordan forskellige styringsparadigmer i den offentlige sektor udgør en kontekst, der påvirker, hvordan ledere prøver at engagere forskellige aktører i den konkrete styring ved hjælp af forskellige kommunikationsinitiativer.

Pedersen (2015) peger på, at forskellige styringsparadigmer har haft indflydelse på den danske offentlige sektor, og at de alle sætter aftryk på den konkrete organisering af sektoren. Det er således ikke sådan, at ét styringsparadigme fuldt og helt afløser det andet, men snarere at de alle påvirker, hvordan den offentlige sektor skal styres, og den derfor kan studeres som en 'sammensmeltning' af flere paradigmer:

> '…den danske offentlige sektor har bureaukratiske træk, anvender new public management tænkning og [ser ofte også] sig selv som netværk, og det er sammensmeltningen af alle disse tre styringsparadigmer, der skaber styringen af den offentlige sektor' (Pedersen, 2015, s. 2).

Det er dog muligt analytisk at dele de forskellige styringsparadigmer op og vise, hvilke træk hvert paradigme idealtypisk udviser. New Weberian State har meget til fælles med det klassiske bureaukrati, idet det understreger vigtigheden af en centraliseret stat, lovens ord som basis for udøvelse af statslig myndighed og ideen om offentlige professioner med distinkte arbejdsopgaver, formelt hierarki og kulturer, der er adskilte fra både borgeren og det politiske. Men til forskel fra det klassiske bureau-

krati har New Weberian State et større fokus på output, ikke mindst fokus på at møde borgerens ønsker, samt en yderligere professionalisering af 'bureaukraten', så hun ikke alene sidder som ekspert på et område, men også er trænet til at lede (Pollitt & Boukaert, 2011, s. 119).New Public Management introducerer styringsteknikker, der er inspirerede af den private sektor. Offentlige organisationer distanceres fra det politiske niveau og er i mere eller mindre konkurrence, og der er fokus på individuel og entrepreneuriel ledelse af organisationerne, samt et grundlæggende fokus på, at staten skal være økonomisk bæredygtig (Osborne, 2010, s. 379). New Public Governance søger i nogen grad at opløse de rigide sektoropdelinger mellem stat, marked og civilsamfund, som de to andre paradigmer opretholder. De ser styring som noget der opstår i selvorganiserende netværk, hvor den formelle stat ikke nødvendigvis er indblandet. Den fokuserer både på styringsprocesser og resultaterne af disse og på, hvordan offentlig ledelse er baseret på tillid og gensidig afhængighed (Osborne, 2010, s. 384). Hvor New Weberian State har et fokus på procedurer og New Public Management et fokus på økonomisk bæredygtige resultater, så har New Public Governance et fokus på offentlig værdi som det, den offentlige sektor både skal skabe og imødekomme. På den måde bliver værdierne i den offentlige sektor noget, der hele tiden forhandles både interorganisatorisk og mellem forskellige former for aktører.

Her bruger vi disse indsigter til at vise, hvordan offentlige ledere kommunikerer forskelligt alt afhængigt af, hvilken styringskontekst, de tolker, at de befinder sig i. På linje med Pedersen (2015) argumenterer vi for, at det er nødvendigt for offentlige ledere, at de kan navigere i sammensmeltningen af styringsparadigmer, og vi viser, at det at kunne vælge ytringer alt efter styringsmæssig kontekst bliver en særlig opgave for offentlige ledere.

Metode

Artiklen er baseret på 14 kvalitative forskningsinterviews med offentlige ledere fra forskellige sektorer; undervisning, ældrepleje, politi, psykiatri, planlægning m.m. Alle de interviewede har tidligere været studerende på Master of Public Governance og arbejdet aktivt med kommunikation og ledelse. Vores første udvælgelseskriterie var, at lederne arbejdede med konkrete kommunikation- og ledelsesprojekter, dvs. projekter, der ikke blot handlede om at kommunikere et budskab på vegne af en offentlig organisation, men om at lede gennem kommunikation. Vores andet udvælgelseskriterie var at få mange forskellige sektorer inden for det offentlige repræsenteret. Formålet med interviewene var at få en praksisnær forståelse af ledernes konkrete arbejde med at iværksætte kommunikation i en bred vifte af offentlige organisationer. Interviewene har derfor været fokuseret på at uddrage konkrete eksempler på lederes forsøg på at iværksætte kommunikation, og hvordan disse så – i ledernes egen optik – er blevet modtaget. I forhold til validiteten, altså den udsigelseskraft vores interviewmateriale har, så er den begrænset af antallet af interviews, samt det faktum, at vi hverken har interviewet topledere eller medarbejdere. Det vil sige, at det er forholdene omkring kommunikation hos en række offentlige ledere i det mellemste lag, der former vores analyser og konklusioner. Det indebærer, at analysen er blind for kommunikationsinitiativer på andre niveauer. Det relativt lave antal interviews gør også, at vi kun kan generalisere analytisk ud fra disse 14 mellemlederes erfaringer. At generalisere analytisk vil sige, at de mønstre vi ser i vores empiri kobles til teorier om forskellige styringsparadigmer. Det er ved at vise det plausible i denne kobling, at vi kan argumentere for en mere generel forbindelse mellem kommunikation og styringsparadigmer.

Begge forfattere deltog i størstedelen af interviewene, og den ene tog fyldige noter. Alle interviews blev optaget, og noterne dannede udgangspunkt for analysearbejdet, der i første omgang gik ud på at stille følgende analytiske spørgsmål til materialet:

- Hvilke kommunikationsinitiativer iværksætter de offentlige ledere og med hvilke formål?
- Hvordan beskriver offentlige ledere kommunikationens rolle i styringen og udviklingen af deres område?

Umiddelbart var det en række særdeles forskelligartede initiativer, der blev beskrevet i materialet. Ledere fra forskellige steder i den offentlige sektor iværksætter kommunikationsinitiativer for mange forskellige aktører og med mange formål. Det var vores samtidige læsning af Governance-litteraturen (fx Pollitt & Bouckaert, 2011), der i anden omgang fik os til at stille spørgsmålet:

- Hvordan kan kommunikationsinitiativer og deres effekter anskues som koblet til styringsparadigmer?

Med dette spørgsmål gik vi tilbage og lyttede til interviewene for at finde eksempler til brug i analysen. Vi fokuserede på, hvordan ledelseskommunikation i den offentlige sektor handler om at engagere andre aktører i, at bestemte former for styring gennemføres på bestemte måder, der kan genkendes i beskrivelserne af styringsparadigmerne.

Analyse

Analysen er delt i fire. I første del kigger vi på, hvordan ledelseskommunikation er vævet sammen med bureaukratiske styringsformer, i det vi kalder New Weberian State. I anden del er fokus på ledelseskommunikationens sammenhæng med New Public Management-tendenser, og i sidste del forsøger vi at anskueliggøre ledelseskommunikationens rolle i New Public Governance. I sidste del diskuterer vi, hvordan lederne i praksis skal navigere imellem de forskellige styringskontekster og indrette kommunikationen derefter.

Ledelseskommunikation og New Weberian State

Til trods for, at der både i medierne og litteraturen er fokus på, hvordan magten mellem det politiske og administrative niveau forskydes (fx du Gay, 2008; Jæger & Sørensen, 2003), er det generelle billede fra denne undersøgelse, at bureaukratiet stadig i stor stil eksisterer og virker i den offentlige sektor. De offentlige ledere fortæller i vores studie om måder at kommunikere på, som indeholder elementer, som ligner de idealtypiske beskrivelser af New Weberian State. Denne pointe bakkes op af Pollitt, van Thiel og Homburg (2007), som på baggrund af en international undersøgelse konkluderer: 'Our research shows however that many of these reforms have not led to a radical change in the role and model of government bureaucracies in continental Europe' (2007, s. 3).

I vores tolkning knyttes kommunikationen for eksempel til et New Weberian State-paradigme, når informanterne (ofte) fortæller om det at skulle kommunikere 'opad' og 'nedad', og om hvilke problematikker der kan knytte sig til dette.

En leder fra ældreplejen beretter eksempelvis om, hvordan arbejdet i hendes felt er gået fra at være en fladere struktur med konkurrence mellem enheder til at være en streng hierarkisk struktur. Hun fortæller,

at hun har svært ved at vænne sig til forandringen; det er svært pludselig at skulle spørge om lov hos nærmeste leder og skulle cleare med den centrale ledelse, hvad der kommunikeres 'nedad'.

Hun reflekterer over, at hun skal genlære, hvad det vil sige at arbejde hierarkisk. Hun fortæller dernæst, hvordan denne form for kommunikation adskiller sig markant fra, hvad hun laver, når hun er i sin lokale organisation. Her er kommunikationen også strategisk, men på en helt anden måde. Den retter sig mod at få forskellige professioner med forskellige tilgange til pleje til at arbejde sammen om den bedste behandling og i øvrigt undgå konflikter[1].

En leder fra et psykiatrisk center beretter i tråd med ovenstående, at der er sket en form for 're-bureaukratisering', hvor behandlere ikke længere kan arbejde så selvstændigt, og ledelseskommunikationen i høj grad går ud på at formidle krav 'oppe fra' regionerne:

> "Jeg har haft rigtig store problemer med at kommunikere forstået på den måde at jeg oplever et system, hvor vi oppefra får at vide 'der er SÅ mange CPR-numre til jer, og så skal I gøre SÅDAN, og der står SØRME så mange på venteliste, hvad er der sket med dem' (…) Så jeg oplever at hvis jeg ikke passer meget på bliver jeg et driftskontor, og at den kommunikation omkring drift der kommer ned til mig, kommer jeg til at køre videre og spørge mine enheder, hvorfor der er så mange på venteliste"[2]

Denne leder sidder i en lokal enhed og tager imod en central fordeling af patienter – "der er SÅ mange CPR-numre til jer" og en central og standardiseret behandlingsprocedure "og så skal I gøre SÅDAN". Derfor bliver det hendes opgave som leder at kommunikere disse standarder videre – selvom det egentlig ikke er det, hun har lyst til. I dette eksempel kan man også se, hvordan det hierarkiske system, som kendetegner New Weberian State er til stede. Og man kan se forskellen til det klassiske bureaukratiske ideal, hvor professionernes autonomi var mere uangribelig (Buffat, 2015). I New Weberian State bliver det bestemt ovenfra, hvordan der skal behandles og det bliver lederens opgave at kommunikere disse standarder videre til hendes fagprofessionelle.

Et andet træk er, at informanterne mest taler om at kommunikere 'opad' og 'nedad' i embedsmandsværket, men ikke så meget om forhandling eller kommunikation på tværs af sektorer. De få gange, hvor kommunikation på tværs af forskellige sektorer nævnes, handler det især om 'at klæde politikere på'. Altså at den interviewede enten skal gøre sin leder klar til at tale med politikerne, eller at man skal gøre en minister klar til at udtale sig på Tinge. En leder i BaneDanmark fortæller os for eksempel, hvordan en del af hendes arbejde også handler om at klæde transportministeren på, inden han skal udtale sig – eksempelvis om et nyt udbud i DSB.
Når lederne taler om at 'klæde på', handler det derfor om, at de skal komme med den specialiserede viden, de har på området, der skal sætte politikeren i stand til at vurdere og debattere et specifikt emne. Dette kan også ses som en 'klassisk' embedsmandsopgave: At kommunikere specialiseret viden til det politiske niveau.

Samlet set er kommunikationens rolle i konteksten af New Weberian State meget knyttet til at kommunikere i henhold til den formelle organisering af arbejde: Fra centralt til decentralt niveau og tilbage igen uden mange muligheder for forhandlinger.

Kommunikation handler enten om at formidle specialiseret viden til det politiske område, at uddelegere præcise arbejdsopgaver nedad eller sikre sig, at det man kommunikerer 'nedad' faktisk er i tråd med, hvad man har fået at vide 'oppefra'. På den måde bliver kommunikationen også forholdsvis formaliseret og den kommunikative ledelsesopgave bliver i høj grad ikke at træde udenfor de etablerede bureaukratiske strukturer.

Der bliver mere tale om at informere end at kommunikere. Selvom information virker neutralt, er det ifølge det performative perspektiv ikke tilfældet. Snarere spiller denne type ledelseskommunikation en rolle i at opretholde bureaukratiske roller og relationer.

Ledelseskommunikation og New Public Management som styringsform

Et af New Public Management's centrale træk er, at offentlig ledelse skal lære fra det private erhvervsliv. I forbindelse med dette sker der ifølge Osborne (2010) en valorisering af 'hands on management' og entreprenant ledelse. Offentlig ledelse adskiller sig i dette paradigme fra offentlig administration; der bliver en tydelig forskel på at være offentlig administrator og offentlig leder. Med New Public Management følger også produktivitetskrav, omorganiseringer og konkurrence mellem de enkelte organisationer. Disse typer af forandringer kræver ikke blot information, men særlige typer af kommunikation. En leder hos en domstol fortæller, hvordan omorganiseringer, produktivitetskrav og forventninger om øget service skaber nye behov for ledelseskommunikation:

> "…Der er generelt en øget service, altså henvendelser de stiger generelt, folk forventer i højere grad at få talt om sagerne, (…) så det vil sige arbejdsbyrden har nok været øget… Det betød […] at historierne [blandt medarbejderne] blev meget… altså, 'vi har det hårdt, der er ingenting der fungerer, det er også bare slemt det hele, og vores brugere er uforstående, og vores samarbejdspartnere er uforstående', og det virkede meget tungt […]. Så fandt jeg på, at de her historier, måske kunne man godt arbejde med dem, at man kunne nuancere det lidt, at det ikke ALTID er sådan. Og ud over det lavede vi faktisk også sådan, at man kunne få lov til at uddele roser, vi har fire roser der står ude på vores skranke derude, så hvis man synes der var nogen man lige gerne ville sige tak til, så kunne man give dem en rose"[3]

Lederen må altså tage visionær kommunikation og utraditionelle initiativer i brug. Hos Domstolen fortælles nu ugens gode historie, og der indkøbes stofroser, som står fremme som en påmindelse om, at den enkelte medarbejder kan gøre en forskel – og kan stræbe efter at blive anerkendt for det. Lederen tager således den styringsmæssige kontekst på sig: medarbejderne skal forholde sig til 'brugerne' af domstolen, og de skal være personligt og ikke kun fagligt interesserede i at udføre deres arbejde. Derfor bliver der taget artefakter som 'gode historier' og roser med i brug. Lederen skal her – måske inspireret af det private erhvervsliv – være personligt engageret og skabe personlig motivation for sine medarbejdere.

Men det er ikke kun indadtil, at træk fra New Public Management slår igennem i den måde, hvorpå ledelseskommunikation foregår. Udadtil mellem forskellige institutioner skaber New Public Management også rum for en mere intuitiv og markedsorienteret ledelseskommunikation. Den offentlige institution skal profilere sig som et attraktivt valg over for 'kunder' eller måske 'brugere' i forhold til andre institutioner. Det kræver en anderledes ledelseskommunikation end den bureaukratiske styringsform. Ledere skal forstå, hvordan de selv og deres organisationer kan række ud og markedsføre sig og knytte borgerne tættere til sig. Mange af de interviewede ledere fortæller således om, hvordan de afprøver et væld af forskellige kommunikationsinitiativer. Dette er ikke kun for at oplyse om nye tiltag eller regler, men lige så meget for at gøre sig synlige for borgerne og tilbyde dem en service, de måske ikke engang havde turdet forvente af 'det offentlige'.

En leder i den offentlige tandpleje beskriver eksempelvis, hvordan hendes organisation er gået fra at besøge mødregrupper og fortælle om børns tandpleje til at være aktive på facebook 'for det er der, de unge mødre er nu om dage'. Det er her, de bliver instrueret i ordentlig børnetandpleje og –hygiejne. En leder i den kommunale forvaltning fortæller om, hvordan det er vigtigt, at borgerne ikke 'bare' bliver venner med 'kommunen' men i stedet 'bliver venner med byggepladsen, altså det konkrete projekt'. Kommunen er ifølge hende for abstrakt en størrelse – der skal kommunikeres borgernært om enkelte initiativer og projekter, så værdien af kommunens aktiviteter bliver synlig.

> Lederne beskriver deres ansvar for, at offentlige organisationer kommunikerer på en måde, så de fremstår som værdiskabende overfor deres 'brugere' og det omgivende samfund. Kommunen og dens enkelte institutioner skal 'brandes', fordi de er i direkte konkurrence om midler, og de enkelte medarbejdere skal motiveres personligt til at yde en god service, der rækker ud over at informere om regler og procedurer, netop fordi New Public Management er iscenesat som et modtræk til det mere stive bureaukrati.

I stedet for en regelorienteret lighed for loven for borgerne skal der opstå en tilfredshed med det produkt, som de enkelte institutioner udbyder (du Gay, 2005).

Samlet set iværksættes kommunikation i denne styringskontekst som en historiefortællende praksis og en brandingaktivitet, som skal anskueliggøre, at en given opgave eller offentlig organisation er dynamisk og værdiskabende. Lederens rolle er at være nytænkende og inspirerende i forhold til kommunikation og skabe sympati og anknytning fra medarbejdere i og brugerne af offentlige institutioner. Denne kommunikationsform er med til at skabe en særlig type entreprenant leder og en særlig type engageret medarbejder – og formentlig også en ny type forventninger hos borgerne, efterhånden som de møder denne type kommunikation.

Ledelseskommunikation og New Public Governance som styringsform

Styringsprocessen New Public Governance foregår ifølge Osborne (2010) gennem forhandling af værdier, mening og rationaler. Der er tale om en styring af selvstyring, hvilket kalder på særlige typer ledelseskommunikation:

> Så spørger jeg mine mellemledere, 'Hvad vil I gå hen og gøre anderledes i morgen?' Det er den måde, jeg leder på: at spørge og skabe rum for refleksion og nye ideer. Ikke mindst nu, hvor vi har en ny ældrepolitik, vi skal have til at køre[4].

Ovenstående eksempel er fra et interview med en leder på ældreområdet, som er i fuld gang med at implementere kommunens nye ældrepolitik. Det er et typisk eksempel for den måde, som mange af de offentlige ledere prøver at få deres medarbejdere til at ændre praksis på i lyset af store ændringer som eksempelvis reformer eller nye politikker. Lederen taler om, at hun gerne vil skabe 'laboratorier', hvor der er plads til, at hun og hendes nærmeste ledere kan tænke anderledes og diskutere nye metoder frit – ikke mindst i lyset af ændringer i de generelle ældrepolitikker, som hun er i gang med. Andre taler om at skabe 'refleksionsrum', afholde 'seminarer' og 'temadage' eller om de 'uformelle møder i vaskerummet'. Fælles for alle disse beskrivelser er, at lederne lægger vægt på, at de gør noget ud af at skabe nogle specielle forhold i tid og sted, som er uden for den normale arbejdsrutine. Disse skal bruges til at skabe både en samlet forståelse blandt alle (de forskellige) medarbejdere om den retning, der skal arbejdes i, og på hvilken måde der skal arbejdes. Samtidig skal den skabe en dyb forståelse om retningen hos den enkelte medarbejder, så vedkommende på egen hånd både kan håndtere at arbejde på nye måder og kommunikere beskeden videre. Som en af lederne formulerer det, så er hun god til at 'skabe små agenter' for den forandring, der skal sættes i værk. Mange offentlige ledere italesætter, hvordan synlighed og tilstedeværelse blandt deres medarbejdere er vigtigt – eksempelvis en centerchef i en kommune:

> "Jeg har ikke så meget kommunikation udadtil, mange af mine kommunikationsopgaver retter sig mod at få de politikker der er vedtaget ud at gå blandt medarbejderne"[5]

Det gælder altså om at komme 'ud af kontoret', 'sidde midt i det hele', og dette handler i høj grad om at sikre, at organisationens relationer til omverdenen har en særlig kvalitet. Samme leder fortæller om kommunens ledelsesprincipper, der går ud på at overskride traditionelle kommunikationspraksisser:

> "Direktionen er også meget optaget af kommunikation, og det smitter jo af ned i organisationen – de laver sådan nogle cykelture, hvor de kommer rundt til alle matriklerne, og det er noget jeg sådan har kopieret, det betyder sindssygt meget at komme ud og se for eksempel hvordan skal forældrene holde her for at komme til at aflevere deres børn, altså det kan være sådan nogle lavpraktiske ting, og så hører jeg hvad der bliver talt om […] Nu har jeg jo selv prøvet at sidde derude og have besøg af direktionen på deres cykelture, det betyder rigtig rigtig meget, fordi man oplever at direktionen vil organisationen, det er ikke bare noget de siger, det er noget de gør. Det er derfor jeg siger der er meget symbolsk kommunikation i det"[6]

Når hun kalder det 'symbolsk kommunikation', handler det om, at lederen viser sine medarbejdere, at hun eller han er til stede og konstant kommunikerer så direkte og personligt som muligt for at skabe en forståelse for, hvordan organisationen skal fungere i grænsefladen til omverdenen. Igen kræver dette både fokus på den samlede medarbejdergruppe, hvor man er til stede, hvor de arbejder og et individuelt fokus på den dybe forståelse, fx under MUS-samtaler.

Lederne virker til samlet set at fokusere meget på at engagere deres medarbejdere i at udføre deres arbejde, fordi det skal være vigtigt for medarbejderne selv, og fordi de skal lave noget, der også skaber værdi for andre. Der ser altså ud til at være et ganske stort fokus på via kommunikative handlinger at sætte gang i selvstyring af medarbejderne. De skal ikke her motiveres med initiativer som roser og 'ugens medarbejder', men mere motiveres til selv at se vigtigheden i at udføre kerneopgaver for organisationen. Dette arbejde sker gennem konkrete kommunikationsinitiativer. Dels ved kontinuerligt at skabe rum, hvor der gennem dialog kan skabes mulighed for individuel og kollektiv forståelse for opgaver, udfordringer og forandringer, dels gennem en konstant synlighed og tilgængelighed for medarbejderne, hvor samme forståelse kan etableres i det daglige arbejde. Kommunikation kommer til at spille en rolle, fordi Public Governance som styringsform afhænger af medarbejdernes medspil i at realisere styringen, i forbindelse med at de leverer offentlige ydelser. Hvis netværk og forhandlinger skal være del af den offentlige styring, så skal ledelseskommunikationen motivere offentlige ansatte på mange niveauer til at engagere sig, tage initiativer og tage ansvar.

Sammenvævningen af ledelseskommunikationen og styring: Implikationer og uforudsete effekter

I de tre forudgående afsnit argumenterede vi for, at de forskellige styringsparadigmer er vævet sammen med forskellige former for ledelseskommunikation. Kommunikationen sættes i værk med forskellige formål og skal skabe interesse hos forskellige aktører. Vi argumenterede i begyndelsen af artiklen for, at relationen mellem kommunikation og public governance ikke er velbelyst, og derfor vil vi her dykke nærmere ned i nogle af de implikationer og uforudsete effekter, der opstår i forbindelse med ledelseskommunikation i en Public Governance-kontekst.

Vi lagde i sidste sektion ud med en leder fra ældreområdet, der havde spurgt sine mellemledere, om de ikke kunne prøve at 'gøre noget anderledes i morgen'. Det kom der meget forskellige resultater ud af. Lederen fortalte, hvordan en af 'hendes' mellemledere blev så inspireret, at hun vendte tilbage til sit eget plejecenter og fik gang i de gamle og inddraget dem i, hvordan de ville have deres plejehjem. Men hun glemte til gengæld at få sit personale med på forandringerne og lagde ikke mærke til, om de ville deltage. Lederen fortæller videre, at en anden mellemleder fik den ide at lave tandscreeninger af de gamle, fordi der sidder alt for mange ældre rundt omkring med dårlige tænder. Og det fik hun sat i værk. Men i sin iver efter at ordne det problem glemte mellemlederen, at sådan et initiativ er helt imod den nye ældrepolitik, som beskriver borgerens egen myndighed som central. I det lys var det svært at insistere på, at alle skal screenes.

Historien om de to forskellige mellemlederes reaktioner er interessant af flere årsager. For det første illustrerer den, hvordan der altid er 'ukendte ubekendte' knyttet til ledelseskommunikation. Lederen kommunikerer til 21 mellemledere, og hver leder gør noget meget forskelligt med den kommunikation. Det var der også lagt op til. Pointen er, at konsekvenserne af alle disse forskelligheder ikke er til at forudse. Den første mellemleder, der berettes om, skaber en masse sjove, nye initiativer; til gengæld bliver der pludselig også nogle personaleproblemer, hun skal tage sig af. Den anden mellemleder får en god ide, som også kan spare kommunen penge, men overser til gengæld, at den er i strid med den generelle politik på området. Historien viser således, hvor kompleks en virkelighed, lederen skal kommunikere i. Via ideen om at 'gøre noget anderledes' søger hun at skabe interesse og fastholde sine medarbejdere i den nye ældrepolitik, der skal føres ud i livet – som vi har beskrevet i afsnittet om New Public Governance. Men samtidig taler hun til 21 ledere af 21 lokale institutioner (plejehjem) og har ikke

mulighed for både at mobilisere dem til at udføre ny ældrepolitik og samtidig være i stand til at kontrollere, hvordan de gør det. Nogle af dem udfører herefter ledelse, som har træk fra New Weberian State ved at overse fokus på borgerens eget initiativ og deltagelse til fordel for et generelt fokus på den almene tandsundhed. Kompleksiteten er total!

Vi anførte ovenfor, at New Public Governance blandt andet kan anskues som en styring af selvstyring. I eksemplerne ovenfor så vi den ustyrlighed, som produceres af den særlige type ledelseskommunikation, som lægger op til selvstyring. Vi antog teoretisk, at kommunikation er performativt, kontekstafhængigt og dermed relativt ustyrlig. Når vi iagttager kommunikation i relation til forskellige styringsformer, kan man fristes til at mene, at den måde kommunikation sættes i værk på, og den mængde af aktører, den skal interessere, øger ustyrligheden, og dermed kræver større mængder af kommunikation, som skal sætte retning, samt holde overordnede politikker og værdier tydelige for alle parter.

Men kompleksiteten opstår ikke kun i forbindelse med de uforudsete konsekvenser af kommunikative handlinger. Flere ledere beretter også om, at de mange gange skal skifte mellem forskellige former for kommunikationsstrategier, fordi de skifter styringsmæssig kontekst flere gange om dagen.

Eksempelvis fortæller en leder på det psykiatriske område, hvordan hun skifter sprog, når hun bevæger sig fra 'sit' socialpsykiatriske behandlingshjem og op i centraladministrationen, hvor hun skal skabe en særlig interesse for sit område – for at sikre bevillinger. Ifølge hende bliver hendes eget sprog pludselig 'strategisk'; hvad hun selv kalder 'forhandlingskommunikation', hvor kommunikation er et 'game', som bruges i en magtkamp om ressourcer. Denne del af hendes ledelseskommunikation har klare træk fra New Public Management: gennem forhandling og branding af hendes eget behandlingshjem skal hun tilkæmpe sig ressourcer, som skal sikre organisationens fortsatte overlevelse. Når hun så vender 'hjem' til behandlingshjemmet, beretter hun, hvordan kommunikationen meget mere handler om at motivere forskellige former for medarbejdere – akademiske og faglærte – til at udføre de arbejdsopgaver, som er påkrævede. Hun fortæller om, hvordan det bl.a. har handlet om, at hun skulle ændre en negativ tone på arbejdspladsen, som virkede demotiverende. Det gjorde hun bl.a. ved selv at være 'det dårlige eksempel' og udelukkende tale pessimistisk og nedslående om alle punkter på en dagsorden på et møde med medarbejderne. Til sidst fik hun alle til at grine, og de kunne sammen reflektere over, hvordan arbejdet kunne udføres trods de måske ikke altid favorable vilkår. Her lægges der meget mere op til at eksperimentere med kommunikationen for at få medarbejderne til at (gen)opdage deres egen motivation og lyst til at arbejde for organisationen – noget vi genkender fra New Public Governance.

Spændet mellem de forskellige kommunikationsopgaver, som lederen her beskriver, er stort. Lederen skal hele tiden være i stand til at forholde sig refleksivt til den kontekst som hun befinder sig i og 'vælge' de rigtige kommunikative strategier, som passer til den styringsmæssige kontekst. Vi vil argumentere for, at dette bliver en kompetence, som det er nødvendigt at moderne offentlige ledere besidder.

Konkluderende bemærkninger

Som vi har set, sætter offentlige ledere kommunikation i værk på mange fronter i forhold til borgere, medarbejdere og ledere højere oppe i organisationen. Med vores performative blik på kommunikation mener vi at have anskueliggjort, at ledernes kommunikation formes af og

er med til at forme forskellige typer styring: bureaukrati, New Public Management og New Public Governance. I alle disse kontekster beskrev lederne forskellige udfordringer med at mobilisere interesse, hvorfor vi kan konkludere, at offentlige lederes kommunikation fra denne artikels perspektiv er et konstant mobiliseringsarbejde, og ikke blot et værktøj til at løse konkrete problemer.

Vores diskussion af ledelseskommunikation i forhold til de forskellige styringparadigmer sandsynliggjorde, at ledelseskommunikations kompleksitet øges, både fordi styringsparadigmerne eksisterer side om side med hver deres implikationer for kommunikation, og fordi Public Governance indeholder nogle særlige og krævende måder at sætte politikker eller ændringer i sving på. Ledere skal skubbe og puffe, og når kommunikationen ikke kun er formel (som i bureaukratiet) eller markedsorienteret (som i New Public Management), men skal flytte medarbejdere og gøre dem til agenter for organisationens agenda, så møder det modstand. Eksempelvis hos medarbejdere der ikke føler sig anerkendt for deres hidtidige præstationer, eller fra professionelle, der ikke føler sig hørt.

Det skinnede også igennem i empirien, at de krav, som de forskellige styringskontekster stiller til kommunikation, ofte står side om side: krav 'oppefra' skal formidles 'nedad' i organisationen, samtidig med at der skal skabes fagligt engagement og motiveres til en særlig type relation til en række interessenter. En anden udfordring bliver således, at alle lederne, lige meget hvor de befinder sig, konfronteres med krav til kommunikation baseret i paradigmer, som er selvmodsigende. Hvis lederen skal mestre kommunikation på disse betingelser, kræver det forståelse for disse samtidige krav, samt en evne til alligevel at skabe en rød tråd i mobiliseringen af forskellige aktørers engagement.

I lighed med den kommunikation, som lederne finder vigtig i relation til deres medarbejdere, så er kommunikation med borgerne et kontinuerligt arbejde. I tilfældet med borgerne ikke i så høj grad for at opnå fælles forståelse om retning og arbejdsopgaver, men for at skabe tilslutning til og ikke mindst engagement i det offentliges projekter og legitimering af den offentlige styring. På den måde bliver kommunikation også et af den offentlige sektors styringsværktøjer, der er med til at hjælpe til ikke blot mellemlederes og ansattes selvstyring (Sløk & Villadsen, 2008), men også borgernes. Kommunikationen lægger op til både deltagelse i og udførelse af offentlig politik – lige fra her-og-nu-henvendelser til politiet til ordentlig udført tandbørstning af poderne i de små hjem.

Et blik på kommunikation og styringsparadigmer fortæller os således, at offentlige ledere har brug for at kunne arbejde analytisk og strategisk med at skabe opmærksomhed om og engagement i en mængde sammenhænge via 1) en formel juridisk og økonomisk retorik, 2) en visionær og historiefortællende praksis og 3) eksperimenterende og lokale dialoger. Den formelle juridiske og økonomiske retorik er nødvendig, når opgaven er at skabe klarhed, informationer, evidens eller – sagt med andre ord – 'rigtige svar'. Det er den type kommunikation, der kræves i det bureaukratiske paradigme. Den visionære og historiefortællende praksis tjener det formål at skabe mening, ekstra engagement og følgeskab. Det er nødvendigt i et New Public Management-paradigme, hvor der skal 'produceres' og 'leveres' 'mere for mindre'. Endelig kræver New Public Governance-paradigmet eksperimenterende og lokale dialoger rettet mod medarbejdere og borgere for at moblisere samskabelse og fællesskab. Analyserne ovenfor har sandsynliggjort, at de tre typer kommunikation er svaret på de mobiliseringskrav, der ligger i den moderne offentlige sektor.

Referencer

Austin, J.L. (1962). *How To Do Things With Words*. Oxford: Oxford University Press.

Buffat, A. (2015). Street-Level Bureaucracy and E-govvernment. *Public Management Review 17*(1), 149-161.

du Gay, P. (2005). *The Values of Bureaucracy.* Oxford: Oxford University Press.

du Gay, P. (2008). Without Affection Or Enthusiasm – problems of involvement and attachment in 'responsive' Public Management. *Organization, 15*(3), 335-353.

Fairclough, N. (1992). *Discourse and Social Change.* Cambridge: Polity Press.

Laclau, E. & Mouffe, C. (1985/2001). *Hegemony and Socialist Strategy.* London: Verso.

Laswell, H. (1948). The Structure and Function of Communication in Society. I: Bryson, L. (Red.), *The Communication of Ideas.* New York: The Institute for Religious and Social Studies.

Osborne, S.P. (Red.). (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* Routledge: Oxon.

Pedersen, A.R. (2015). Organisatorisk forandring som hverdagsinnovation – entrepreneurial myte eller en offentlig værdi? *Public Governance Research, 1,* 15-28.

Plesner, U. (2015). Kompensation for meningstab: Forventninger til kommunikation i offentlig ledelse. *Public Governance Research, 1,* 29-43.

Pollitt, C. & Boukaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State.* Oxford, Oxford University Press.

Pollitt, C., van Thiel, S., & Homburg V. (2007). New Public Management in Europe. *Management Online Review* (1), 1-7.

Pors, A. (2014). Hospitalets strategiske patientkommunikation – styring af sundhedsprofessionel praksis? *Tidsskrift for Arbejdsliv 16*(1), 11-24.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance – Governing without government. *Political Studies 44*(4), 652-667.

Sepstrup, P. (2010). *Tilrettelæggelse af information. Kommunikations og kampagneplanlægning.* København: Hans Reitzels Forlag.

Sløk, C. & Villadsen, K. (Red.). (2008). *Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat.* København: Hans Reitzels Forlag.

Windahl, S. & Signitzer, B.H. with Olson T. J. (1992). *Using Communication Theory – An introduction to planned communication.* London: Sage.

Wittgenstein, L. (1966). *Lectures and Conversations on Aesthetics, Psychology and Religious Belief.* Barrett, C. (Red.). Oxford: Blackwell.

[1] Interview med leder fra ældreplejen
[2] Interview med leder fra psykiatrisk center
[3] Interview med leder hos domstol
[4] Interview med leder i ældreområdet
[5] Interview med centerchef for dagtilbud og skole i kommune
[6] Interview med centerchef for dagtilbud og skole i kommune