

AKKREDITERING

Bureaukratiseret tillid

Leon Lerborg
Senior Manager v/Capacent A/S



KREVI.

FORORD

Akkreditering er ved at blive udbredt i den offentlige sektor i Danmark.

Regeringens kvalitetsreform lægger op til, at akkreditering som metode til kvalitetsudvikling og styring kommer til at spille en stor rolle på de blødere velfærdsområder så som ældreområdet, dagtilbud for børn og udsatte børn og unge området.

I kvalitetsreformen fremgår det bl.a. at: *'Akkreditering kan bidrage til fokus på videreudvikling af kvaliteten. Regeringen og KL vil samarbejde om udvikling af frivillige akkrediteringsmodeller. Modellerne skal understøtte forankringen af det lokale ansvar for kvalitetsudvikling og sikre løbende læring på de kommunale institutioner.'* (side 108).

Det fremgår også at der på daginstitutionsområdet skal *'... udvikles en helt enkel akkrediteringsmodel – en "akkreditering light" – som børnehaver og vuggestuer kan bruge til at inddrage medarbejdere i at vurdere mål, ledelse, arbejdsprocesser og opnåede resultater.'* (side 108).

Det er altså håbet at akkreditering kan bidrage til kvalitetsudvikling, sikre løbende læring, og forankre et decentralt ansvar for kvalitetsudvikling. Samtidigt er det et redskab der kan bruges decentralt til at inddrage medarbejdere i at vurdere institutionens resultater, organisering og ledelse.

Konkret skulle akkreditering på sundhedsområdet i form af "Den danske kvalitetsmodel" have påbegyndt sin udrulning i stor skala på sundhedsområdet. Men på grund af den ekstraordinære situation på sygehusområdet pga. konflikten er udrulningen af akkreditering på sygehusområdet udskudt foreløbig.

Ligesom i andre lande har indførelsen af akkreditering i Danmark ikke været forbundet med nogen omfattende debat om eksempelvis fordele og ulemper ved akkreditering. Måske fordi der kun i begrænset omfang er gennemført studier, som har kunnet dokumentere nogen effekt af akkreditering som metode til at sikre kvalitet.

KREVI skal inspirere kommuner, regioner og staten til bedre ressourceanvendelse og kvalitetsudvikling. Vi sætter derfor fokus på akkreditering i den kommende tid. Derfor har vi bedt Cand. Mag i filosofi og statskundskab Leon Lerborg om skrive et notat om akkreditering, der stiller skarpt på nogle af udfordringerne ved at bruge akkreditering som et styringsinstrument.

Leon Lerborgs notat rejser en række spørgsmål ved omfanget af akkrediteringstiltag i den offentlige sektor. Leon Lerborg peger bl.a. på, at der er behov for en mere nuanceret styring, der er mere tilpasset den enkelte situation og sammenhæng.

Vi mener i KREVI, at det er vigtigt at bliver klogere på, hvad akkreditering er, hvordan det kan bruges, og hvad der kommer ud af det. Vi håber, at vi med dette notat har givet inspiration der kan kvalificere arbejdet med akkreditering i Danmark.

Ud over dette notat igangsætter KREVI i øjeblikket også en indsamling og formidling af danske erfaringer med akkreditering.

Tim Jeppesen
Direktør

Om artiklens forfatter

Leon Lerborg er magister i filosofi og statskundskab, og var fra 1987 til 1995 ansat i Finansministeriet, hvor han især beskæftigede sig med it og modernisering af den offentlige sektor. Fra 1995 til 2003 var han ansat i KPMG Consulting og arbejdede her dels med større analyseopgaver især for den statslige centralforvaltning, dels med forskellige former for organisationsudvikling i den offentlige sektor. I perioden 2000-06 var Leon som direktør med til at etablere og udvikle Momentum – Nordsjællands Idéhus, en forening, der har til formål at skabe innovation især i Nordsjælland via forskellige former for netværksaktiviteter.

Sideløbende har Leon undervist ved KU, CBS, Forsvarsakademiet m.fl. i organisationsteori, ledelse, politologi, videnskabsteori, innovation m.m. Fra 2006 har Leon dels været senior manager i Capacent A/S, dels adjunkt på Syddansk Universitet. Som konsulent arbejder Leon igen med større analyseopgaver og organisationsudvikling, mens han som adjunkt især beskæftiger sig med styring af den offentlige sektor, organisationsteori, organisationsfilosofi, strategi og innovation.



Olof Palmes Allé 13
8200 Århus N
www.krevi.dk
post@krevi.dk

T: 7226 9970
F: 7226 9980

ISBN 978-87-92258-11-3 (elektronisk version)

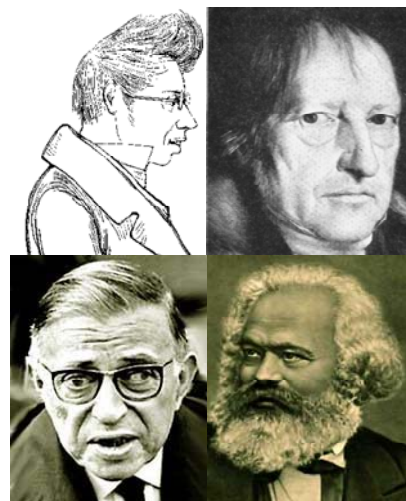
Grafisk design: Designit

INDHOLDSFORTEGNELSE

.....

1 INDLEDNING¹

Da jeg var gymnasieelev interesserede jeg mig meget for Søren Kierkegaard. Det gav mig voldsomt meget mening med begreber som angst, ansvar, valg, hiin enkelte, forskellige stadier i livet osv. Lige meget, hvilket emne min dansklærer stak ud til stile, skulle jeg nok vide at få puttet noget med valg, ansvar m.v. ind i teksten. Det blev min dansklærer ret træt af. Da jeg kom på universitetet – Institut for Samfundsfag – var den en anden herre med samme fødselsdagsdato som Søren Kierkegaard, der var på mode: Karl Marx. I løber af et par år blev jeg ferm til at jonglere med begreber som produktivkræfter, produktionsforhold, økonomiens determination i sidste instans, varens dobbeltkarakter, profitratefald m.v., og jeg havde i de år meget svært ved at forstå, hvad jeg dog havde set i ham dér Søren Kierkegaard. Senere studerede jeg filosofi, og nu blev jeg mere grebet af Hegel, den tyske filosof, som var Marx's primære filosofiske forbillede og samtidig ham, som Kierkegaard angreb på alle mulige og umulige måder. Bl.a. skrev han med tanke på Hegel, at han havde bygget et slot, men boede i en hytte; dvs. at han havde bygget et vældigt filosofisk system, men dog stadig selv var et enkelt menneske, som systemet bundede i. Jeg endte med at interessere mig vældig meget for den franske filosof og romanforfatter, Sartre, som ikke mindst i sin senere filosofi (Sartre 1960) prøvede at forene Kierkegaard, Marx og Hegel.



Men hvad i alverden har disse bedagede herrer med akkreditering at gøre? Flere ting! For det første kan man sige, at disse tænkere har fokus på forholdet mellem *individer* og *systemer* (eller mennesker og strukturer), og i en ultraforenkling kan man sige, at Marx og Hegel er "systemtænkere", både ved at opbygge forskellige former for systemer, men især ved at betone makro-forhold som determinanter for menneskelig handling. Omvendt betoner de to eksistentialister, Kierkegaard og Sartre, det enkelte individ, dets betydning for historien via dets valg, frihed m.v. Det er en af denne artikels grundpointer, at akkreditering udgør en form for system, og centrale kritikpunkter mod akkreditering hidrører herfra.

For det andet vidner min egen intellektuelle udvikling mens jeg var teenager og i tyverne om, at når man bombarderer sin bevidsthed med bestemte tankesystemer, så kommer de automatisk til at udgøre ens "paradigme", hvad enten man nu bliver eksistentialist eller marxist. Og så længe, man kun kender til et enkelt eller få tankesystemer, så bliver man let meget "religiøs" (enøjet, dogmatisk) vedrørende dette system, som udgør det absolutte, indiskutable udgangspunkt for ens tænkning. Men jo flere systemer og tænkere man kender til, desto mere kan man distancere sig fra dem og forholde sig objektivt, distanceret, nuanceret, kritisk til de enkelte. Hvis man kun kender Kierkegaard, bliver man automatisk Kierkegaardianer i sine tanker, men efterhånden som man får fordøjet Kierkegaard, Marx, Hegel, Sartre med flere, desto mere kan man se, at de har ligheder og forskelle, at de alle har nogle styrker og svagheder; at de kan kombineres på forskellige måder; at de kan anvendes i forskellige blandinger i forskellige situationer. Disse pointer er også centrale for min forståelse af akkreditering. Akkreditering er en bestemt måde at forstå og organisere organisationer på, men det er skadeligt at blive enøjet og religiøs vedrørende sådanne systemer. Man må beva-

¹ Denne artikel er baseret på grundtanker, argumenter, figurer m.v., der er opstået i arbejdet med en bog om styring af den offentlige sektor generelt. Den forventes at udkomme på DJØF's forlag i efteråret 2008. Den er skrevet over et oplæg, der blev holdt på en konference den 10. april 2008, som KREVI var medarrangør af.

re den kritiske distance, og det gør man bedst ved at sætte akkreditering ind i en kontekst, anskue konceptet udefra; opstille alternativer, begrænsninger m.v. Det vil jeg gøre i denne artikel.

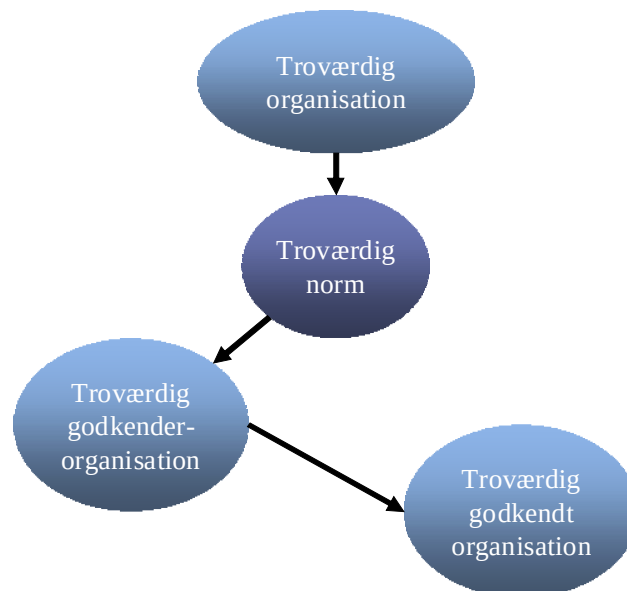
For det tredje: Denne artikel har til formål at stille sig kritisk an over for akkreditering. Det skorter ikke på konferencer, konsulenter, bøger, organisationer m.v., der taler om akkrediteringens nødvendighed og herligheder. Vi har i Danmark indført et obligatorisk akkrediteringssystem på sundhedsområdet; der er oprettet et Akkrediteringsråd under Undervisningsministeriet, og man er i mange andre sammenhænge også på vej med akkrediteringer på f.eks. det sociale område. Men hvad skal man nu med en artikel som denne? Skal man ud fra denne foretage et valg, kaste sig ud på de 70.000 favne ved enten at tilslutte sig eller forkaste akkreditering? Nej, det er som antydnet for sort-hvidt! Skal man i stedet forene og overskride de to udgangspositioner, tesen og antitesen, for at danne en lysende syntese? Det skal man måske, men der er under alle forhold ikke én generel, fælles syntese, vi alle bør abonnere på. Det er en af denne artikels andre grundantagelser, at alle organisationer er unikke. De står med deres egne ønsker, opgaver, erfaringer, kontekst og udfordringer, og hvilke løsninger der er behov for på dette specifikke tid og sted, ved denne artikels forfatter naturligvis intet om. I denne artikel tilbydes der en række forståelsesrammer, argumenter m.v., som hver enkelt organisation og individ må anvende efter behov i sin situation til at dosere de interventioner, der er behov for. Artiklen tilbyder med andre ord ikke et funktionsdygtigt standardssystem som alternativ til et eller andre akkrediteringssystem, og den baserer sig i det hele taget ikke på et fast sæt af synspunkter, der udgør et system. Den lægger op til, at vi alle må finde vores eget system i den konkrete kontekst. Det er naturligvis smadder besværligt! Det er nemmere at erklære sig som tilhænger af et system og købe det køreklart. Det er nemt og billigt. Men sådan er det, hvis man tager grundpointerne hos f.eks. Kierkegaard og Sartre alvorligt: Det er besværligt at tage stilling, at individualisere sig, at være konkret, at tage ansvar for sit eget sæt af standpunkter frem for blot at fortabe sig i et system, som andre har skabt.

Nå – det er vist på tide, at komme tættere på dette akkrediterings-fænomen!

2 HVAD ER AKKREDITERING?

Denne artikel har ikke til opgave at beskrive akkrediteringens historie, specifikke funktionsmåde, forskellige former, organisering m.v. Det må forudsættes bekendt i hovedtræk. Men en principiel karakteristik er på sin plads. Etymologisk set stammer ordet akkreditering fra det latinske verbum *accredere*, som betyder at skabe *tiltro*. Ordet er næsten synonymt med at godkende, idet man via en godkendelse skaber tiltro. Akkreditering er dermed også tæt koblet til et andet af tidens nøgleord: *Tillid*. Mange kommunale personalegrupper og institutioner klager over, at der fra centralt og politisk hold hersker for meget mistillid, og at det ses gennem detaljeret styring, offentlig kritik, centralisme m.v. Radikale Venstre har foreslået en tillidsreform, mens regeringen med sin kvalitetsreform også synes at sigte mod at skabe mere tillid til kvaliteten af de offentlige ydelser. Der hersker altså en kamp om tilliden eller tiltroen. Skal man tro eller ikke tro? Have tillid eller mistillid?

Akkreditering er en bestemt måde at skabe tillid på. Ikke mellem enkelte individer, men mellem organisationer, eller mellem individer og organisationer. Kernen i enhver akkreditering er (1) en *standard*, dvs. en eller anden form for *norm*, som man kan have tillid til. Denne standard dumper ikke ned fra himlen, men (2) fra en *normgivende organisation*. Det er ofte en non-profit, privat organisation, sammenslutning eller faglig organisation, men kan også være en offentlig instans. Det er naturligvis afgørende, at denne institution selv er tillidsvækkende, dvs. anerkendt/legitim. (3) Denne normgivende organisation kan godkende (akkreditere) andre organisationer til at udføre akkrediteringer. Det er altså de *normkontrollerende organisationer*. (4) Endelig er der tale om den institution, der akkrediteres, som altså tildeles troværdighed ved at være akkrediteret af en godkendt akkrediteringsinstitution, der godkender ifølge en troværdig norm, der er givet af en troværdig organisation. Der er altså tale om en *hierarkisk kæde* af troværdighedstildelinger, hvor de højere niveaus troværdighed smitter af på de laveres.



Hvad er det, det skabes tillid til? Ja, i sidste instans er det "kvaliteten" af de aktiviteter, som den godkendte organisation udfører. I det hele taget er akkreditering stærkt overlappende med traditionelle kvalitetsgodkendelsessystemer, og der forekommer i hovedsagen kun at være terminologiske forskelle mellem traditionelle kvalitetssikringssystemer og akkreditering.

3 BUREAUKRATISERET TILLID

Det er en af denne artikels grundteser, at akkreditering er en bureaukratisk måde at skabe tillid til organisationers kvalitet på. Med "bureaukrati" menes der ikke noget nedsættende. Jeg anvender termen i en neutral, beskrivende forstand i forlængelse af den tyske sociolog Max Weber. Ifølge Weber er bureaukratiet en organisationsform, der har udviklet sig i den vestlige verden, og som i nyere tid er blevet den dominerede organiseringsform, og ifølge Weber gælder det både i private virksomheder og offentlige institutioner². Lad os tage afsæt i Webers bestemmelser af bureaukratiet og kort relatere det til akkreditering.

Bureaukratiet baserer sig på (1) *regler*. Der tages ikke beslutninger ud i det blå, men ansatte bevæger sig inden for afstukne rammer, hvad enten det er politisk vedtagne love eller regler givet af en direktion. Dette er også centralt for akkreditering: De fundamentale standarder er besluttet og skrevet ned, og dem, der akkrediterer, tager afsæt heri. (2) Reglerne gælder også *uniformt*. Alle er lige for loven, og det er ikke sådan, at den ene organisation akkrediteres efter nogle regler, en anden efter andre og en tredje efter noget syvogtyvende. Standarderne er for at være legitime grundlæggende fornuftige og begrundede, og derfor må de naturligt nok skulle anvendes universelt. (3) Reglerne er endvidere givet af en instans, der er *legitim*, dvs. et folkevalgt parlament, en ansat ledelse, en bestyrelse eller andet, svarende til den normgivende instans i akkrediteringssystemet. (4) Bureaukratiet er *hierarkisk* opbygget, således at ansvar kan spores tilbage i relationer mellem over- og underordnede. Det svarer til den oven for beskrevne tillidskaskade, hvor der gennem flere led overføres tillid fra en førstestans til en akkrediteret organisation. (5) Bureaukratier baserer sig på sagsakter, dvs. skrevne *dokumenter*. Beslutninger er altså dokumenterbare. Alle kan læse beslutningen, der således er stivnet i et dokument, og som kan tages frem senere eller over for tredje-parter som bevis på beslutningen. Man kan altså ikke vilkårligt omstøde den eller hævde, at den ikke har fundet sted. Den er *dokumenteret*. (6) I bureaukratiet er det afgørende, at man ikke bliver ansat ved et tilfælde, fordi man kender kontorchefen, eller fordi ens familie traditionelt arbejder i organisationen. Man ansættes, fordi man besidder de rette kvalifikationer, som gerne er dokumenteret i form af uddannelsesbeviser. Denne egenskab ved bureaukratiet gør det til at *meritokrati*. Det svarer til, at man ved en akkreditering har gjort sig fortjent til tilliden. Man skal ikke have tillid til en organisation, fordi man kender direktøren, fordi den har et godt ry eller lignende, men fordi den har gjort sig fortjent til en godkendelse af en godkendt organisation. (7) I bureaukratiet er man desuden uvildig. Embedsmanden beslutter ikke ifølge sine egne værdier, normer, ønsker m.v., men han har en rolle (stilling), som han udfylder ifølge givne regler. (8) Bureaukratiet er desuden en stabil, styret organiseringsform. Beslutninger flyder ordnet ned gennem systemet, hvor der sker en trinvis konkretisering eller udmøntning af beslutninger højere i systemet. Hvert led i kæden styrer det underliggende: Man ser efter (kontrollerer), om det underliggende niveau lever op til beslutningerne, man foretager korrigerende handlinger (overrefererer, sparrer, anbefaler) – hvad der øjensynligt også sker inden for et akkrediteringssystem.

² Man kan få et indtryk af Webers tankegang via det oversatte uddrag af *Wirtschaft und Gesellschaft* (Weber 2002), eller hos Schluchter (1985), der drøfter Webers bureaukratiteori ud fra et udgangspunkt, der ligger tæt op ad denne artikels.

Akkrediteringens bureaukratiske kerne ses også i akkrediteringens hovedresultat: Et skriftligt dokument i form af et bevis, der er underskrevet, måske også med stempler eller segl, og som man eventuelt kan hænge op på væggen et sted i virksomheden. Dokumentet til højre er et meget godt eksempel.

Et bureaukrati er alt i alt et *system*, dvs. en sammenhængende, stabil, struktureret organisationsform, som binder en større mængde aktører sammen på en gennemskuelig og reguleret vis. Disse egenskaber knytter sig også til akkreditering, hvor det også er naturligt at tale om akkrediteringssystemer, netop fordi der er tale om en gennemskuelig, stabil og forudsigelig orden, der er baseret på regler, organisationer, normer, faste procedurer m.v.

4 AKKREDITERINGSVARIANTER

I denne artikel vil jeg forudsætte, at akkreditering er en bestemt ting, dvs. eksisterer i en given, ensartet form. Den forudsætning holder ikke i virkeligheden. Af skemaet nedenfor ses forskellige dimensioner, som akkrediteringssystemer adskiller sig fra hinanden på. Det, jeg har kaldt den hårde variant, svarer til de klassiske akkrediteringssystemer, som opstod omkring de amerikanske sygehuse i starten af 1900-tallet, og som bl.a. er udbredt til undervisningssektoren også. Disse systemtyper svarer nogenlunde til det system, man indfører på de danske sygehuse. De systemer, man er ved at udvikle på socialområdet, synes derimod at befinde sig i den højre, bløde side

	Hårde varianter	Bløde varianter
Standarderne		
- Detaljering	Stor	Ring
- Antal	Mange	Få
- Fleksibilitet/tilpasselighed	Ingen	Stor
- Målbarhed	Objektivt konstaterbart	Vurdering
Ekstern/intern	Ekstern akkreditering	Også intern akkreditering
Forpligtethed	Obligatorisk	Frivillig
Akkrediteringsniveau	1. orden	2. orden

Ganske kort om dimensionerne: Nogle akkrediteringssystemer rummer meget detaljerede standarder, som præcist angiver, hvad man skal gøre for at leve op til standarden, mens andre rummer plads til fortolkning, lokal tilpasning, skøn m.v.; nogle systemer rummer hundredvis af standarder, mens andre rummer få. I nogle systemer er alle standarder obligatoriske, i andre er det kun en del, mens andre kan justeres til lokale forhold (især lovgivning) og behov. I nogle systemer er det meget enkelt at konstatere, om normerne er overholdt eller ej. Der kan være tale om, at man har gennemført bestemte aktiviteter, beskrevet givne politikker, lagret bestemte tal etc. I andre tilfælde må der ske vurderinger, og i så fald er ekspertisen hos dem, der vurderer altafgørende. Det vil typisk lægge op til mere dialog i akkrediteringen, men også gøre godkendelsen mindre "objektiv".

I stigende grad anvendes der også interne akkrediteringer som del af akkrediteringssystemerne. Det sker for at indarbejde og forankre akkrediteringen i organisationen selv, for at skabe refleksion i hverdagen, og for at der kan skabes kvalificeret dialog mellem de eksterne og interne aktører. I nogle tilfælde er institutioner forpligtet til at anvende et akkrediteringssystem (f.eks. de danske sygehuse eller det danske Akkrediteringsråd), mens det i andre tilfælde er frivilligt. I mange tilfælde bliver systemer de facto standarder, og fx er det de facto nødvendigt for sygehuse i USA nødvendigt at være akkrediterede, hvis de vil kunne modtage støtte fra MediCare m.v.

Endelig kan man spore en tendens til, at man ikke godkender enkelte elementer, men systemer. F.eks. er man i England gået fra at godkende enkelte uddannelser til at godkende institutioner til at udbyde uddannelser, dvs. en art meta-godkendelse. Det er en udvikling, der svarer til udviklingen inden for tilsynsområdet generelt.

Som sagt: Denne artikel retter sig især mod de klassiske akkrediteringssystemer, i hvert fald hvor intet andet er angivet. Jo blødere, akkrediteringssystemerne er, i desto mindre omfang vil artiklens kritik være velanbragt.

5 HVORFOR AKKREDITERING?

En kritisk diskussion af akkreditering kan tage afsæt i spørgsmålet: Hvorfor ønsker man at opnå akkreditering? Her kan man angive en række "gode" grunde, dvs. "pæne" grunde, som man kan fremføre som de formelle, officielle mål; men man kan også anføre en række andre mulige grunde, som blander sig op i de formelle.

Hovedårsagen til at indføre akkreditering er at sikre og udvikle kvaliteten af en organisations aktiviteter og ydelser. Man kan også anføre, at akkrediteringssystemer baserer sig på "god praksis", og at de således er "kloge systemer", der aflaster og understøtter aktører i organisationen fra at huske og/eller opfinde snilde procedurer, regler, retningslinjer m.v. Akkreditering har den positive side, at den dokumenterer kvalitet af en uvildig instans, og dermed kan man opnå en velbegrundet positiv signalværdi til omverdenen, der dermed kan støtte eller anvende institutionen. Endelig er der tale om en betydelig forenkling for omverdenen: I stedet for, at hver enkelt interessent (organisation, bruger, aftager m.v.) skal undersøge, om en organisation leverer god kvalitet, kan man nøjes med at konstatere, om organisationen er akkrediteret eller ej. Der er her tale om gode, tungtvejende og agtværdige formål, hensyn og argumenter. Men man kan også finde andre grunde, der er mindre rationelle og legitime.

Man kan starte med at nævne, at akkrediteringssystemer, som selv har til formål at dokumentere kvalitet og gavnlige effekter, ikke kan siges selv at være dokumenterede. Der foreligger således ikke systematiske undersøgelser af, om akkreditering faktisk har de positive effekter, som systemerne angiver at fremme. Det virker umiddelbart paradoksalt, men dog samtidig ikke helt overraskende, idet det notorisk er vanskeligt at dokumentere (verificere, bevise etc.) gavnligheden af styringssystemer som sådan.

Akkreditering forenkler situationen ved at give en enkel blåstempling, som verdenen kan forholde sig til. Det sker i en verden, hvor organisationer, deres aktiviteter og ydelser er blevet så komplekse, at det for både eksterne og interne aktører er temmelig uigennemskueligt, hvad der egentlig er tilfældet. Det skaber en vis usikkerhed, som akkrediteringen søger at eliminere eller reducere. Spørgsmålet er dog i hvilket omfang, den formår det, og hvor stor en rest af tvivl, der bliver tilbage?

En mindre positiv fortolkning af formålet med at indføre akkrediteringssystemer er, at der i stigende grad opleves kvalitetssvigt i de offentlige organisationer. Der sker mange fremskridt f.eks. med hensyn til de teknologiske muligheder på især sygehuse, men også i behandlingen af ældre på plejehjem. Samtidig bliver institutionerne større og større; der sker uafsladeligt ændringer; der er angiveligt megen stress mange steder; der er ofte problemer med at tiltrække (kvalificeret) arbejdskraft; og der dukker med jævne mellemrum ubehagelige enkeltsager op i pressen m.v.. Alt i alt spreder der sig en tvivl om, hvor pokkers "attraktive" disse arbejdspladser er – og hvad det monstro betyder for ydelsernes kvalitet.

Man kan også se akkreditering som en aktivitet og som et koncept, institutioner indfører især for at leve op til *omgivelsernes forventninger* om "også" at være akkrediterede, og at det i højere grad er led i iscenesættelsen af institutionen over for omverdenen end et system, man i praksis tror på, kan sikre eller udvikle kvaliteten³.

³ Dette synspunkt anlægges især af neo-institutionalister, f.eks. DiMaggio & Powell (1991), March & Olsen (1989) og Meyer & Rowan (1989)

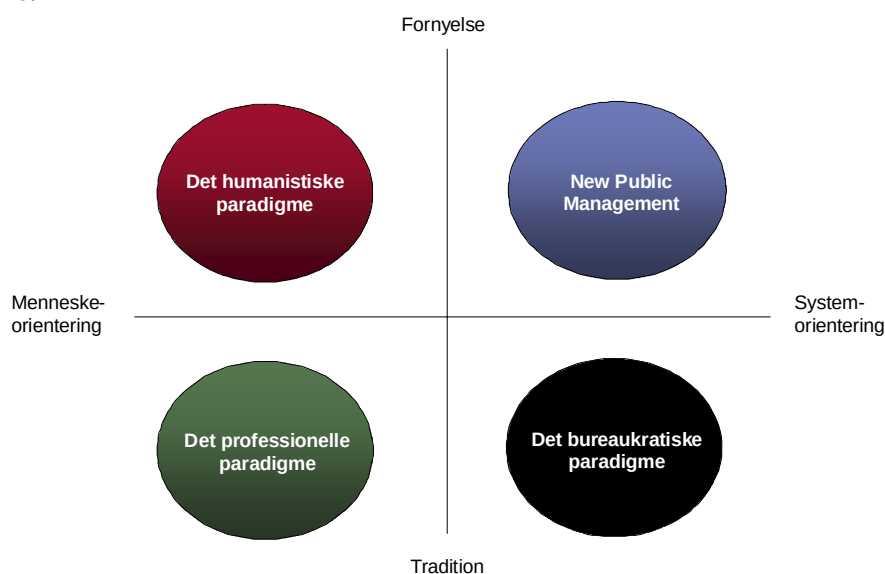
Endelig kan man anskue akkrediteringen som en delvis falliterklæring for *mål- og resultatstyringen*. Her var logikken, at kvalitet og synlighed blev sikret ved, at institutioner "leverede varen" og dokumenterede det i et sæt simple nøgletal, der kunne "måles". Således kunne der skabes tillid til institutionens virke ved at se på resultaterne. Styringen har således forskudt sig mod de interne processer og væk fra resultaterne.

6 STYRINGSPARADIGMER

I dette afsnit vil vi sætte akkreditering ind i en større kontekst ved at se på den grundlæggende styringsopfattelse – eller det styringsparadigme – konceptet er en del af, og på de alternative styringsparadigmer, der eksisterer.

I figur 6.1. nedenfor er der angivet fire grundlæggende styringsparadigmer inden for en systematik, der dels handler om menneske-system-orientering og om, hvor vidt paradigmet er et "traditionelt" eller "progressivt" styringsparadigme. I en meget overordnet forstand kan man sige, at det *professionelle paradigme* historisk set kom først. Inden for dette paradigme styres institutioner i altovervejende grad af de professioner, som befolker dem. Inden for staten var der først soldater og politifolk, præster, lærere m.v. Med den offentlige sektors vækst er der kommet en mængde læger, sygeplejersker, embedsmænd, pædagoger, plejere, forskere m.v. til – og de er alle tilbøjelige til at mene, at de grundlæggende bør *styre sig selv*, fordi de nu engang har den fornødne indsigt og faglighed til at gøre det, der skal gøres.

Figur 6.1



Det *bureaukratiske paradigme* udvikler sig sideløbende med det professionelle. Først som et lille embedsværk, der især tager sig af myndighedsopgaver (retssystem, skattesystemer m.v.), men i stigende grad også som en generel logik, der styrer institutioner. Det er den logik, vi oven for beskrev i forbindelse med akkreditering som et bureaukratisk system, og som idealtypisk er beskrevet af Max Weber. Akkreditering kan i det perspektiv anskues som en rationaliseringsproces i forhold til det professionelle paradigme, som overladt til sig selv fungerer efter mere eller mindre underforståede faglige normer og værdier. Akkreditering forsøger at destillere de universelle videnstandarder ud af de professionelles tavse, spredte og ukonsoliderede viden til et system, der er dokumenteret, systematiseret og almengjort. Akkreditering kan således også ses som den akademiske søster til Taylors Scientific Management, som ville (induktivt-videnskabeligt) destillere den gode praksis fra de ufaglærte og faglærte arbejderes praksis og via systematisk fremstilling sprede den til resten af arbejdsprocesserne.

De bureaukratiske og professionelle paradigmer sameksisterede i lang tid. Bureauraterne forsøgte med begrænset held at få helt styr på den professionelle verden, men det var ikke et større problem. Det blev det til gengæld, da væksten i den offentlige sektor eksploderede i

60'erne og 70'erne. Det var især en mængde professionelle, der kom til særligt i velfærdsinstitutionerne, og det blev et problem, at udgifterne syntes at løbe løbsk, og de professionelle organisationer var i det hele taget meget selvstyrende. Bureaukratiet voksede sammen med den offentlige sektor generelt, men uden at den bureaukratiske logik og styringsværktøjer kunne få styr på de professionelle. Bureaukraterne var desuden selv udsat for stigende kritik – og på dette tidspunkt blev "bureaukrati" og "bureaukrater" til skældsord.

Fra starten af 80'erne opstod der en reformbevægelse i hele den vestlige verden, som siden hen er samlet under betegnelsen *New Public Management* (NPM). Det var tale om et nyt og radikalt anderledes styringsparadigme, hvor grundtanken er, at den offentlige sektor så vidt muligt bør styres efter samme logik som markedets logik, som altså var forbilledet. Med denne grundtanke gik man til angreb på både det bureaukratiske og professionelle paradigme. For at få organisationer gjort dynamiske ligesom virksomheder skulle man så vidt muligt af med de bureaukratiske regler. Det kaldte man deregulering eller afbureaukratisering. De professionelle organisationer skulle udsættes for mere eller mindre markedsliggende mekanismer: Selvejende institutioner med bestyrelser, aktivitetsbestemt budgettering, frit valg for brugerne, varedeklarationer, brugerundersøgelser, resultatorientering, udlistering, Bestiller-Udfører-Modtager-modeller m.v.

Et andet progressivt styringsbillede kan man kalde *det humanistiske paradigme*. Her er grundprincipperne, at man skal orientere sig mod organisationers medarbejdere, deres samarbejde, kommunikation, grupper, værdier m.v. for at optimere organisationers måde at fungere på. Teoretisk taler man om Human Relations-skolen, dens varianter og udløbere.

Som sagt: Det bureaukratiske paradigme og NPM er to former for systemtænkning. Det vil mere konkret sige, at de i alt overvejende grad styrer via strukturel-materielle midler, dvs. love, regler, reorganiseringer, fusioner, incitamentsstrukturer, oplysning, lønsystemer, ny teknologi, procesregulering, kontrakter, aftaler, vejledninger, evalueringer m.v. Der er således også tale om styringsteknologier, som kan anvendes på *afstand*, f.eks. af en minister eller et ministerium i forhold til institutioner i Jylland og på Falster. Omvendt beror det professionelle og det humanistiske paradigme hovedsageligt på *nærhedsstyring*: Samtale, ordrer, henstillinger, dialog, teambuilding, møder, konferencer, seminarer m.v. Her er mennesker oftest i ansigt til ansigt-situationer. De systemorienterede styringsparadigmer opleves oftest som anonyme, udialogiske, stive, top-down, fordi de kommer fra ansigtsløse strukturmanipulatorer, mens man i de menneskeorienterede paradigmer har mulighed for at indgå i dialog, forhandling, udspørgen m.v., hvad der også svarer til, at den, der styrer er tæt på. Det er således også det humanistiske og det professionelle paradigme, der oftest er de mest populære af medarbejdere på institutioner, mens systemparadigmerne en forbundet med negative opfattelser. De bliver ofte opfattet som del af "systemet", som "dem" i modsætning til "os", som centralisme og gammeldags top-down ordrer.

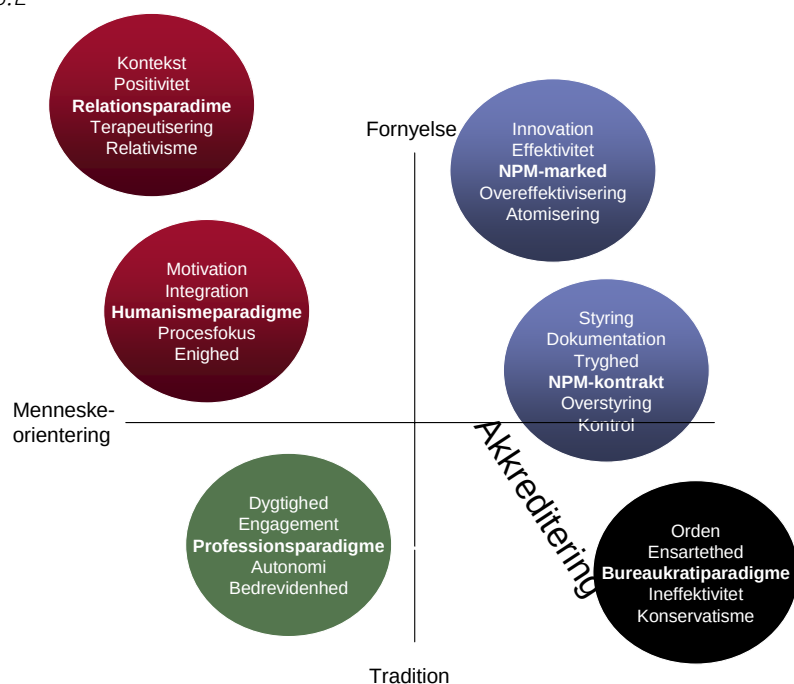
For så vidt akkreditering er del af det bureaukratiske paradigme, rammes det af kritikken mod dette og mod systemtænkning i det hele taget: Det er et stort system, der er opfundet af aktører langt væk, som ikke kender til den konkrete institution og dens situation, dens problemer og udfordringer; det er et system, der er stift og ufleksibelt, og som rummer en masse regler for reglernes egen skyld, og det ender med at tage tid fra de opgaver, som institutionen er sat i verden for at varetage.

Det er endvidere således, at systemstyring kun kan håndtere en begrænset mængde kompleksitet i opgaverne. Det er nemlig kun et vist antal ting, man kan forestille sig og udtænke på forhånd. I praksis opstår der en masse uforudsete ting; situationer er forskellige, og i det hele taget er verden altid mere kompliceret end hvad man kan skrive ned, udtrykke i ord og formalisere. Det vil sige, at jo mere komplicerede opgaver, systemerne stilles overfor, desto mere vil de enten (1) virke som begrænsninger, eller (2) skulle indtænke systemsupplerende mekanismer. I det omfang, de virker som begrænsninger, får de ballade for at være

stive, i vejen, hæmmende for arbejdet, kvalitetshæmmende etc. Men systemsiden kan også åbne op for det uforudsete. Inden for det bureaukratiske paradigme har det heddet decentralisering og rammestyring, mens man inden for NPM typisk peger på ledelse som supplement. Derfor må man forvente, at i jo højere grad, akkreditering beskæftiger sig med komplekse systemer, i desto højere grad opleves det enten som begrænsende bureaukrati, eller også må systemerne åbnes med hensyn til tilpasning, skøn, m.v. Det vender vi tilbage til nedenfor.

Historien om forskellige styringsparadigmer er naturligvis mere kompliceret end som så. Det illustreres af figur 6.2. nedenfor. Den illustrerer flere ting. For det første, at NPM i sin markedsvariant aldrig fik særlig stor gennemslagskraft. Fra starten af 1990'erne udviklede der sig i stedet en NPM-variant, som var centreret omkring mål- og resultatstyring i form af kontraktstyring. Inden for dette styringsparadigme er der fokus på orden: Kontrakter, aftaler, dokumentation, resultatevaluering m.v. Der er tale om en neo-bureaukratisk styringsvariant, hvor dele af den oprindelige NPM-tænkning er gensplejset med bureaukratiske elementer.

Figur 6.2



Det er i denne neo-bureaukratiske kontekst, at akkreditering som klassisk bureaukratisk system får en revival. Akkreditering kan altså ses som en del af instrumentarieret i den neddæmpede og stærkt kontrollerede moderniseringsstrategi, som NPM-kontrakt udgør. Det fremgår også af figur 6.2., at moderniseringsopfattelser generelt repræsenterer et skred mod venstre og mod humanbaserede styringsformer, hvad der svarer til, at verden bliver mere kompleks.

7 KONTEKSTUEL STYRING

Det er ikke min opfattelse, at det bureaukratiske paradigme og dets mere konkrete styrings-teknologier er forældet og skal kasseres. Tværtimod: Paradigmet har spillet og bør fortsat spille en væsentlig rolle i den offentlige sektor, men med forskellig vægt i forskellige sektorer og situationer.

Denne pointe ligger i forlængelse af den generelle styringsopfattelse i denne artikel, som kan betegnes som *kontekstuel styring*: Alle styringssystemer bør specialdesignes efter konteksten; det vil især sige efter karakteren af de *opgaver*, som skal styres, herunder især hvor *komplekse*, de er, og med hvilken takt, de *forandrer* sig på grund af forandringer i om-verdenens behov, teknologisk udvikling m.v.

Man kan også udtrykke det således, at de forskellige styringsparadigmer skal mikses på forskellige måder afhængig af konteksten. Der er altså ingen på forhånd givne styringsformer, der er rigtige, men der er altid tale om, at forskellige styringsprincipper skal mikses og *doseres* forskelligt i forskellige situationer.

Der er dog visse ledetråde for, hvordan styringsformer bør mikses. Det ses, hvis man f.eks. kombinerer de fire omtalte styringsparadigmer med Mintzbergs fire idealtypiske grundorganiseringer (jf. Mintzberg 1983): I hans terminologi svarer det bureaukratiske paradigme nogenlunde til *maskinbureaukratiet*, dvs. produktionsvirksomheden, mens det professionelle paradigme svarer til *fagbureaukratiet* (typisk universiteter og sygehuse). At de begge er bureaukratier indikerer, at de begge betjener sig af standarder; men i maskinbureaukratiet designs de af fjerne, bedrevindende teknostrukturer (ingeniører, HR-systematikere, arbejdsgangsanalytikere m.v.), mens de i fagbureaukratiet designs og bestyres af de professionelle selv. NPM's styringsfilosofi svarer til, at man etablerer rammer, inden for hvilke *simple organisationer* kan operere, dvs. organisationer, der er relativt små, fleksible, baseret på direkte ledelse, resultatorientering, kundeorientering og situationstilpasning, mens det humanistiske paradigme modsvarer *adhocratiet*, hvor den direkte gensidige tilpasning mellem medarbejdere i ustrukturerede situationer kræver intensiv medarbejderpleje, teambuilding, konfliktløsning m.v.

Også ifølge Mintzberg er hans konfigurationer idealtyper, og virkelighedens organisationer er forskellige kombinationer og blandingsformer af konfigurationer. Han anvender en madlavningsmetafor: Design af organisationer er som at lave madretter: Ingrediensernes skal *doseres* forskelligt i forhold til den specifikke ret, man laver – og det er desuden sådan, at ikke alle ingredienser passer sammen i forskellige situationer. Der skal være en indre konsistens i designet.

Man skal med andre ord *mikse for at fikse*! Der er ingen systemer, der er egnede til enhver tid og ethvert sted; der er ingen universalløsning; ingen "one best way", men flere forskellige styringsmetoder, der skal sammensættes forskelligt i forskellige organisationer.

Akkreditering må i denne sammenhæng siges at være en styringstænkning, der er tænkt inden for en "one best way"-logik. Akkrediteringssystemer er typisk systemer, der anvendes uniformt inden for en bestemt sektor, men det er også en måde at tænke på, som befinder sig inden for det bureaukratiske styringsparadigme, og som sådan anser de bureaukratiske midler for at være de væsentligste, når organisationer skal styres.

8 BALANCERET STYRING

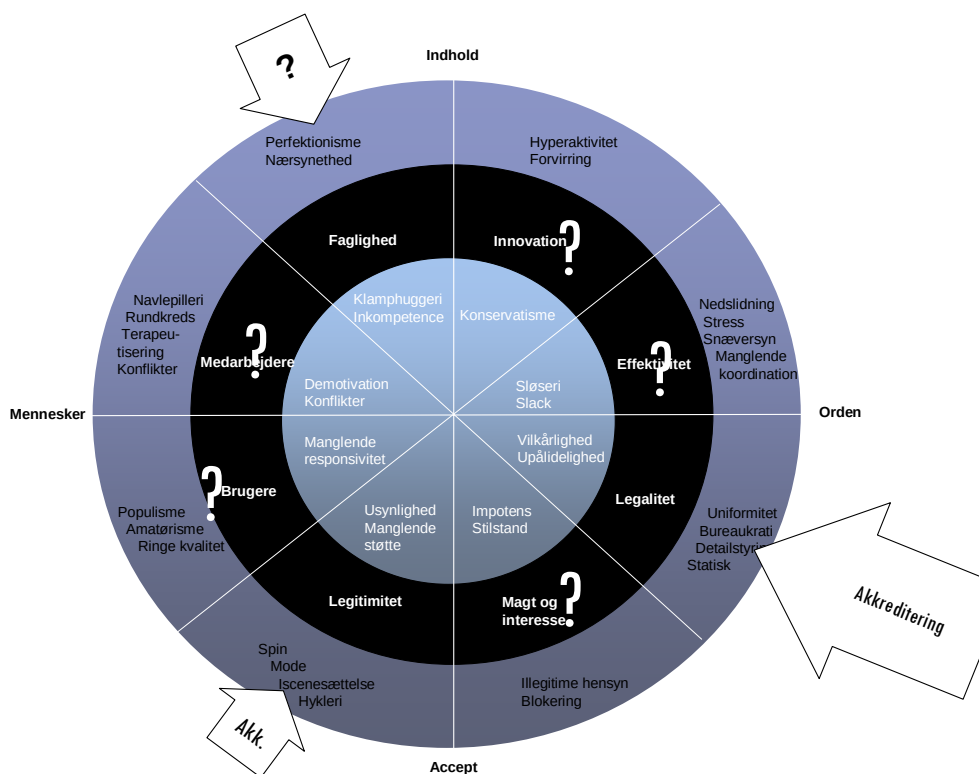
Pointen om den situationstilpassede styring kan uddybes ud fra figur 8.1. Den baserer sig på den grundtanke, at enhver organisation må tage forskellige hensyn, og i denne model er de samlet i otte forskellige hensyn grupperet omkring fire grundhensyn: Orden, legitimitet, mennesker og indhold. Enhver organisation må finde sin egen, situationstilpassede balance i mikset af de otte hensyn. Det er desuden således, at hvert enkelt hensyn kan finde et balancepunkt (figurens midterste cirkel), men også enten blive prioriteret for lavt (den inderste cirkel) eller for højt (den yderste cirkel). Hvis man over- eller underprioriterer forskellige hensyn, vil det have forskellige former for negative effekter.

Jeg vil ikke gennemgå modellens enkelte dimensioner her, men blot anvende den til at indplacere akkrediteringskonceptet. Det er min opfattelse, at akkrediteringssystemets primære meritter ligger inden for legalitetshensynet, som også er det, som det klassiske bureaukratiparadigme har fokus på. I legalitetsperspektivet er der fokus på regler, uniformitet, uvillighed, pålidelighed, stabilitet m.v. Når dette perspektiv kammer over, udartet det i (negativt) bureaukrati, detailstyring, stivhed m.v.

Akkreditering er også optaget af legitimitetsperspektivet, dvs. af at der skabes opbakning og tillid i omverdenen til den akkrediterede organisation, fordi den følger bestemte processer m.v. Når dette hensyn kammer over, bliver akkreditering til skueprocesser, tom selviscenesættelse, at følge tidens mode m.v.

Akkreditering er især skabt med henblik på at sikre faglighed. Spørgsmålet er, om den faktisk gør det? Dette er naturligvis det centrale spørgsmål for akkrediteringssystemer, og legalitetshensynet er således kun et middel til at fremme den faglige kvalitet. Efter forfatterens opfattelse er der ikke et generelt svar på dette spørgsmål. Ud fra den kontekstuelle styringstankegang kan man alment sige, at for organisationer, hvor den bureaukratiske organisationsform er helt central, vil akkreditering kunne understøtte den faglige kvalitet betydeligt. Det gælder især produktionsvirksomhed, men også de dele af andre virksomheder, der handler om administrative rutiner, enkle standarder m.v. Til gengæld vil akkreditering som udgangspunkt mere eller mindre ramme ved siden af, når man er ovre i de situationer, hvor andre styringsparadigmer står i centrum. Det er da også en klassisk kritik af akkreditering, f.eks. fra læger på sygehuse: Akkreditering kvalitetssikrer alle de sekundære processer udmærket (journalisering, forplejning, rengøring m.v.), men rammer ikke ned i den centrale faglige kvalitet for en læge, når denne skal diagnosticere, operere m.v. Her er det den faglige viden, der er afgørende, som akkrediteringssystemerne ikke kan indfange.

Figur 8.1



Figur 8.1. illustrerer også, at der er en lang række centrale dimensioner, som et akkrediteringssystem ikke, eller kun meget dårligt, kan indfange: Innovation, effektivitet, afbalancering af magtforhold, medarbejderhensyn m.v. De bliver i bedste fald reduceret til bureaukrati: Man skal etablere systemer og procedurer, der sikrer at osv. Det er naturligvis fatalt for et koncept, der angiveligt vil indfange og kvalitetssikre alle de væsentlige aspekter og processer i organisationer.

9 SYSTEMTYPER

Man kan skyde sig nærmere ind på akkreditering og kontekst-filosofien ved at se på de forskellige typer af systemer, som de fire grundlæggende styringsparadigmer lægger op til. Her er matricens to grunddimensioner ændret, men de er indirekte koblet til de oprindelige. I den vertikale dimension handler det om, hvor detaljeret systemet specificerer en organisations aktiviteter. I den lukkede (nederste) ende af spektret er der tale om meget præcise standarder, som ikke er til at ændre eller situationstilpasse, og der er heller intet overladt til skøn og vurdering. I den modsatte (øverste) ende er systemerne mindre foreskrivende, men overordnede og åbne over for situationen. Den horisontale dimension handler om, hvorvidt systemerne er fastlagt på forhånd (a priori) ved at nogen har besluttet dem, nedskrevet dem m.v., eller om systemer tværtimod er noget, der opstår som effekt af handlinger (a posteriori) som mønstre i de faktiske handlinger.

Figur 9.1



Ud fra disse to dimensioner kan man beskrive fire idealtypiske systemer. Disse er hver især desuden karakteriseret ud fra tre variable: (1) Hvilken styringstype er der tale om, (2) hvor er styringens centrum, og (3) hvilken type rationalitet er systemet udtryk for?

De klassiske akkrediteringssystemer befinder sig i hjørnet for *totalsystemer*. Det er meget omfattende systemer, hvor man (centralt, eksternt) på forhånd (a priori) har besluttet mange, meget detaljerede (lukkede) standarder. Systemet udgør et samlet, logisk hele, som optræder som fuldt fornuftigt.

Disse totalsystemer opstår på basis af de oprindelige, professionelle systemer, dvs. systemer, som fungerer i den professionelle praksis som mere eller mindre eksplicite normer og værdier, tavs viden m.v. Man kan kalde disse systemer for *naturgroede systemer*. De er vokset frem af praksis og er også stadig udviklingsdygtige i takt med, at den professionelle praksis udvikler sig. Samtidig er de meget detaljerede, fordi de rummer hele den professio-

nelle viden og praksis. Ud fra dette perspektiv er akkreditering en ufuldstændig forstening af den professionelle praksis på et bestemt tidspunkt og bestemt sted, som derefter fastholder de professionelle i forenklede og stive normer.

NPM er forkæmper for, at man etablerer nogle grundvilkår (markedsmekanismer, frit valgt, incitamentssystemer m.v.), som organisationerne frit kan bevæge sig indenfor. Det er her, der for alvor bliver decentraliseret, rammestyrer, gjort fleksibelt, afbureaukratiseret m.v. – men inden for bestemte rammer (budgetrammer, love, lønsystemer m.v.). Der er med andre ord tale om *åbne systemer*. Det er også en præmis, at man ikke bør styre alt centralt, fordi man ikke har den fornødne viden. En stor del af den relevante viden eksisterer lokalt, og overordnet set er der ingen i systemet, der besidder den fulde sandhed, men forskellige aktører har hver især en begrænset rationalitet, som man skal have til at spille sammen.

Endelig har man inden for det humanistiske paradigme (i al fald i dets mere radikale former) opgivet troen på et mere eller mindre ufuldstændigt system. Her tror man mere på, at der hen ad vejen opstår forskellige systemer, der fleksibelt-dynamisk forandrer sig i takt med etablerede og bevidste refleksions- og læreprocesser. Til forskel fra de naturgroede systemer er læring sat i system, reflekteret og bevidst pluralistisk. Her er den klassiske rationalitet helst forsvundet til fordel for det, der er kaldt skraldespandsprocesser⁴.

Der er, som figur 9.1. også indikerer, tale om en historisk udvikling i vores organisationsopfattelser og rationalitetsopfattelser, som yderligere modsvarer en stigende kompleksitet. Igen er pointen ikke, at der er en af disse systemtyper, der er bedre end andre. Det kommer an på konteksten og situationen, dvs. grundlæggende organisationens opgaver, deres kompleksitet og forandring.

Systemtyperne afspejler også den historiske forandring, der har været i akkrediteringssystemerne. De klassiske akkrediteringssystemer er totalsystemer. De eksisterer med succes på en lang række områder (godkendelse af asfaltproduktion m.v.), men med noget knas på f.eks. sygehuse, hvor man klager over forenklinger, bureaukrati, at systemerne ikke fanger det centrale m.v. Derfor er der i stigende grad systemer, der bevist overlader en række ting til organisationernes (naturgroede) faglighed, og erkender, at centrale elementer skal styres på andre måder end via klassisk akkreditering. Andre akkrediteringssystemer bevæger sig mod mere enkle og åbne systemer, hvor standarderne er færre, mindre detaljerede, fleksible i forhold til konteksten m.v.

⁴ Vi er her inden for beslutningsteorien, som f.eks. er beskrevet af Enderud (1976), og skraldespandsmodellen specifikt er udviklet af Cohen, March & Olsen (1972). Se også March (2008)

10 TILLID

Akkreditering handler som sagt grundlæggende om tillid. Lad os derfor vende tilbage til dette centrale tema, og lad os se på, hvordan det hænger sammen med de fire styringsparadigmer.

Den klassiske akkreditering er det *bureaukratiske paradigmes* måde at skabe tillid på. Det sker ved, at man rationaliserer og dokumenterer processer og ydelser via regler og standarder, som godkendes af en ydre instans, der fører tilsyn med, at organisationen lever op til givne standarder. Man kan bl.a. bemærke, at der inden for denne tænkning ikke er en modsætning mellem tillid og kontrol, men tværtimod tillid via kontrol.

Inden for det *professionelle paradigme* skabes der tillid ved, at de ansatte har de fornødne kompetencer. De basale kompetencer er i øvrigt "akkrediterede" via eksaminer, mens andre hidrører fra erfaring fra andre jobs. De opbyggede kompetencer er så at sige tilstrækkeligt til at afføde tillid ifølge denne tænkning. Man kan og bør have tillid til en overlæge, der er uddannet i onkologi, eller til en lærer, der har linjefag i engelsk og biologi. Skal man øge tilliden ifølge dette paradigme, så må det være via kompetenceudvikling, efteruddannelse, udvikling af lærende praksisfællesskaber, videndeling m.v.; alt sammen noget, der gør medarbejderne dygtigere. Når der således er kommet noget ind i systemet (kompetencer), så kan man naturligvis stole på output.

Inden for *NPM* skabes tillid først og fremmest ved, at institutioner "leverer varen", dvs. leverer resultater. Output- frem for inputstyring er et helt centralt mantra inden for denne logik, som endvidere mener, at resultater relativt nemt kan konstateres, måles, erfares, dokumenteres m.v.; i værste fald må man anvende indikatorer. Hvis resultaterne er gode (høje karaktergennemsnit, høje helbredelsesprocenter m.v.), så bør man have tillid til en institution og dens ydelser, og i virkeligheden bliver de bagvedliggende processer mindre centrale. Når enden er god er alting godt.

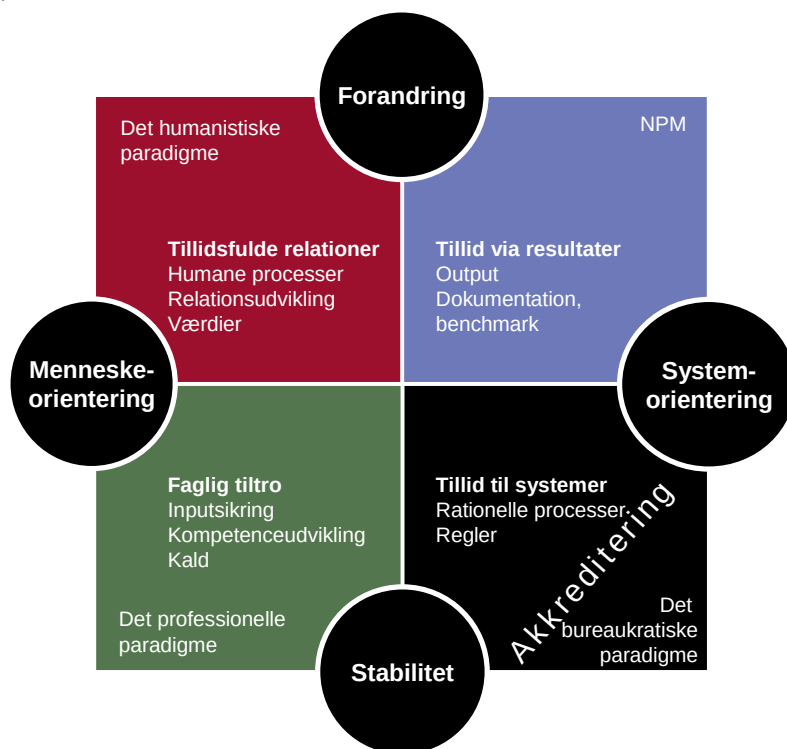
Endelig vil det *humanistiske paradigme* lægge vægt på, at man kan have tillid til institutioner, hvor medarbejderne trives. Man hører tit udsagn af typen "Medarbejderne er det centrale aktiv", "tilfredse medarbejdere slår igennem på bundlinjen" osv. – alt sammen varianter over temaet: Tilfredse medarbejdere er samtidig medarbejdere, der er motiverede, engagerede, samarbejdsvillige m.v., og som følgelig leverer et godt stykke arbejde.

Ifølge vores kontekstualitetsprincip kan man ikke på forhånd eller alment sige, at en enkelt tillidsskabende metode er den rigtige generelt. Forskellige institutioner vil have behov for forskellige typer af tillidsskabende initiativer, afhængig af institutionens opgaver, hvor der aktuelt hersker mistillid, hvem der har mistillid etc. Der er heller ikke tale om et enten-eller. Alle institutioner vil have behov for at anvende alle de omtalte midler – ikke bare for at skabe tillid, men også derfor – men i meget forskellige doseringer.

Her skal der varmes op under følgende to teser: (1) Inden for den offentlige sektor har man en tendens til at *overdosere*, idet man vil spille på hele instrumentariet. Man vil både styre efter værdier, visioner, resultater, regler, efteruddannelse m.v. Det er ikke bare overkill, men man overser, at alle styringsredskaber ikke er forenelige. Akkurat, som at alle ingredienser ikke passer sammen, når man laver mad. Man kan da også tilføje, at man i realiteten ikke styrer lige meget efter alle styringsparadigmer. Man forsøger måske, men ellers lader man blot som om. Det fører til den anden tese (2); nemlig, at inden for den offentlige sektor har det bureaukratiske paradigme tendens til at lægge sin klamme hånd på det allermeste, ikke nødvendigvis helt, men tilstrækkeligt til, at alt (eller det meste) får en umiskendelig smag af regler, universalitet, kontrol, hierarki. Som hvis alle retter blev lavet på basis af krydderiet

karry, hvad der er superbt til karryretter og i Indien, men mindre heldigt til risalamande og fiskefiletter. Således er det i realiteten ofte det bureaukratiske paradigme, man kommer til at overdosere.

Figur 10.1

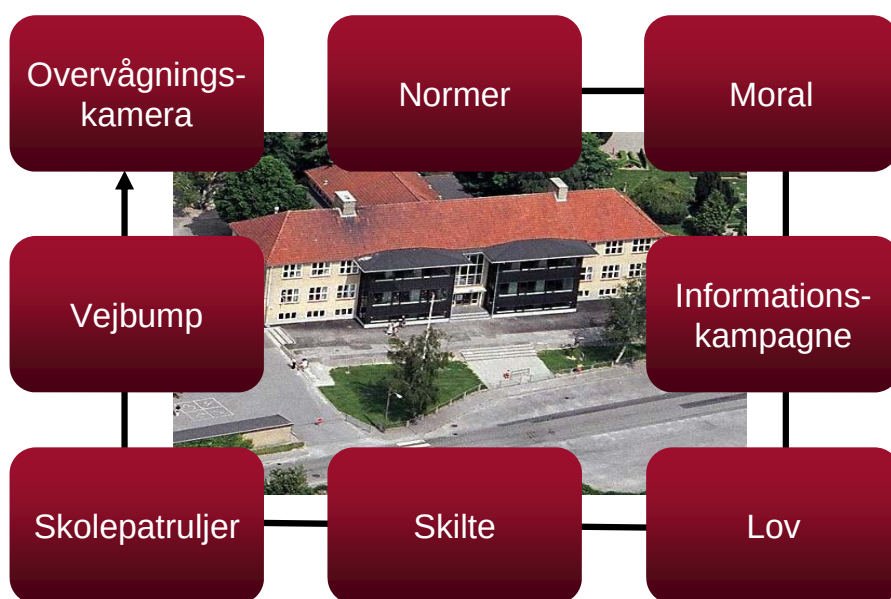


I forhold til akkreditering kan man sige, at det generelt og hypotetisk forekommer som en overdosering, når man forsøger at skabe tillid via regler, systemer m.v. Måske er det mere i de andre hjørner af paradigme-firkanten, man skal søge efter midler til at øge tilliden til de offentliges ydelser?

11 HVAD GØR SYSTEMER?

Men hvad gør "systemer"? I figur 11.1 tages der udgangspunkt i et eksempel, nemlig en skole. Her er der traditionelt et problem, nemlig på vejen uden for skolen, hvor mange har tendens til at køre for hurtigt til fare for skolebørnene; især de små, som ikke er så "trafiksikre"⁵. Figuren illustrerer en udvikling. Man kan forestille sig, at den oprindelige regulering af hastigheden sker via de normer, der eksisterer i lokalsamfundet: "Du må ikke køre for hurtigt ved skolen". Dem, der overtræder normen, vil blive sanktioneret af lokalsamfundets medlemmer (i rettesat, drillet, mobbet, frosset ud m.v.), mens dem, der lever op til normen bliver rost. Problemet er, at normen "ikke køre for hurtigt" ikke er særlig præcis, og der er også nogle, som ikke er modtagelige for normerne. Måske er de generelt egensindige; måske er de fartossede; måske er de sagligt uenige med de andre om, hvad der er en forsvarlig fart osv. Under alle forhold: De kører hurtigere, end flertallet mener, er forsvarligt. Man kan herefter stramme reguleringen ved at begynde på en egentlig moralisering: Løftede pegefingre, fordømmelse, trusler om at komme i helvede, argumenter om brud på menneskelige pligter etc. Det er der muligvis enkelte syndere, der lader sig omvende af, hvorefter de lister forbi skolen i deres nye bil. Men der er stadig andre syndere tilbage. Man iværksætter nye oplysningskampagner. Samme resultat: Nogle kører pænere, men ikke alle. Herefter går man radikalt til værks: Man vedtager en færdselslov, der regulerer hastighed ved skoler. Man får altså politiet, retsmaskineriet m.v. på halsen, hvis man ikke kører inden for en hastighedsgrænse, der nu er blevet millimeter præcis. 50 kilometer, ikke en døjt mere!

Figur 11.1



På dette sted kan man minde om, at der samtidig er modgående tendenser. Mens man moraliserer, informerer og lovgiver, bliver bilerne større og hurtigere, vejene bredere og bedre asfalterede, og mennesker får mere og mere travlt med alle livets gøremål, så de er travle og stressede. Det er derfor ikke underligt, at der synes at komme lige så mange syndere til, som dem man får omvendt. Altså fortsætter bestræbelserne: Man sætter skilte op, man indfører skolepatruljer og laver vejbump. Men en Ferrari kan stadig nå at komme op i god fart mellem to bump med 100 meter imellem, så man overgår til overvågningskameraer.

⁵ Det følgende baserer sig på inspiration fra Latour (1993), herunder eksemplet.

Hvad er der egentlig sket undervejs? Vi har gennemløbet en lang proces fra en selvregulerende menneskegruppe til et Big Brother Watching You system, hvor synderne er udsat for stadigt større pres for at makke ret. Der anvendes stadigt stærkere tvangsmidler for at få fartsynderne til at køre ordentligt. Tvangsmidlerne er flere: Der er skrappe sanktioner og større chancer for at blive opdaget. Der bringes også i stigende grad materielle elementer i spil. Oprindeligt handlede det om samtale (normer), og det første materielle element er en løftet pegefinger. Derefter bliver det til informationsfoldere, metalskilte, en masse børn i selvlysende gevandter, asfaltbuler og kameraer; og disse materielle elementer omgives i stadig stigende grad af en lang række aktører med præcise roller: Fra at være lokale beboere involveres der trykkere og færdselsforskere; dernæst politikere, embedsmænd og skiltemalere, og i stigende grad også skolelærere, forældrebestyrelser, skolebørn m.v. Disse forskellige systemer sameksisterer desuden i slutsituationen, hvor en mængde elementer indgår i definerede roller, bundet sammen af regler, asfalt, færdselsveste, skilte, overenskomster osv. osv. Menneskene indgår med andre ord i stadig større systemer: Stabile, ordnede, forudsigelige relationer – og forhåbentlig ordnes fartsynderne også derved. Måske holdes de blot nede på et tåleligt niveau?

Men hvad er effekterne af dette? Grundlæggende sker der mål forskydning og en eksternalisering af normerne. En række bilister kører ikke længere langsomt af hensyn til børnene, men af hensyn til deres støddæmpere, fare for klip i kørekortet m.v. Normerne er gået fra at være internaliserede i et overjæg til at være indlejret i asfalt, skilte, fodgængerfelter, brochurer m.v., og derfor eroderes de normer, der oprindeligt fik flertallet af borgerne til at køre langsomt. Historien om nødvendigheden af at køre langsomt mister sin funktion, fordi den nu er overtaget af lovgivningsmagten, vejarbejderne m.v.

Man kan også konstatere, at systemerne er blevet meget større. De bliver uniforme og landsdækkende, og også områder, der har betænksomme bilister, får information, love, skolepatruljer m.v. Det kommer altså også til at halte med *situationstilpasningen*, og det er også begyndt at blive meget vanskeligt at ændre på systemerne, fordi de er grundigt indfældet i asfalt, love, budgetrutiner, overenskomster m.v. Dermed mister de i *dynamik*.

Det er forhåbentlig let at se den direkte linje mellem trafikregulering og akkreditering. Akkrediteringssystemer opstår ud fra de bedste intentioner om at sikre kvaliteten i systemer, hvor der ellers kunne forekomme kvalitetsbrud. De formår formentlig også i et vist omfang at sikre kvalitet – akkurat som skilte og skolepatruljer har en vis effekt. Men der er også en lang række modgående tendenser, der truer kvaliteten (stress, effektivisering, personalemangel, manglende motivation m.v.), og man kan have sine tvivl om, hvorvidt akkreditering er det rette middel til at sikre kvaliteten. Det er et system, som ved at eksternalisere og bureaukratisere kvalitet nemt kommer til at understøtte det, der måske i højere grad er behov for: Internalisering og dynamik! Det vender vi tilbage til.

12 STYRINGSFORMER

Man kan anføre andre argumenter for, at akkreditering skal anvendes med varsomhed. Lad os først skitsere en række styringsmuligheder, som en aktør (A) har over for en anden (B); det kan f.eks. være en stabsenhed i forhold til en linjeenhed, men også forholdet mellem to institutioner⁶. Der er tale om en styringsrække, hvor man går fra "blød" til "hård" styring, eller fra meget ringe styring til stærk styring. Den mildeste form for styring (1) er *kollegialitet*. De to aktører er helt sidestillede, og man hjælper hinanden med gode råd, sparring etc. (2) De to aktører differentierer sig fra hinanden, når den ene bliver *rådgiver* for den anden. Her forudsættes det, at rådgiveren har en kompetence, som rådmotageren ikke har. Det er dog stadig en meget blød styring, idet modtageren kan vælge ikke at følge rådene. (3) Der er mere magt til en *koordinator*, der dog stadig ikke har så meget magt som en traditionel overordnet. Derfor kaldes koordinatorene ofte for en "tovholder", som altså kan tage forskellige initiativer, men ikke beslutte hen over hovedet på dem, der skal koordineres. (4) Når man leverer *service* er det baseret på bestemte aftaler. Der er klare forventninger om, at man får givne ydelser fra kantinen eller it-enheden, og det er ofte specificeret i pris, kvalitet og tid. (5) Hvis en enhed *monitorerer* en anden, så er der tale om, at den ene kontrollerer den anden med hensyn til givne standarder (politikker, regler mv.). Her kan den kontrollerede ikke unddrage sig. Det er obligatorisk både at følge standarderne og at lade sig inspicere. Omvendt kan den monitorerede part kun forholde sig til det udsnit af virkeligheden, der er standardiseret, og den kan heller ikke overtage styringen, blot påpege manglende opfyldelse og rådgive om korrigerende handlinger. (6) Styringen strammes, når man taler om *revision*. Her kan den reviderende part kræve et øjeblikkeligt og ubetinget stop i en given praksis, hvis den ikke lever op til normerne. Denne autoritet har revisorer, politibetjente, tilsynsførende på slagterier m.v. (7) Den strammeste styring udgøres af *foreskrifter*. Her går den ene part ind og overtager styringen for den anden, som altså sættes under administration. Det kan f.eks. ske, når der er ildløs, og brandvæsenet tager over og evakuerer medarbejdere, eller når der er udslip fra et atomkraftværk, eller en virksomhed er gået i betalingsstandsning.

Vi kan først notere os, at akkreditering tydeligvis er en form for monitorering ifølge denne klassifikation. Det er med andre ord en relativt "hård" styringsform, hvor en instans styrer en anden forholdsvis tæt, i hvert fald på de områder, der er normbelagte.

Men hvad er i øvrigt logikken i denne klassifikation? Det grundlæggende tommelfingerprincip er, at man bør styre med så bløde midler som muligt, men også med så hårde som nødvendigt. Man bør altså helst styre kollegialt, dernæst via rådgivning etc., men helst undgå de hårde styringsformer, foreskrifter, revision m.v. Hvorfor det? Jo, desto blødere styringsformen er, desto mere decentralisering er der; og desto hårdere, jo mere overtager en anden part styringen. Hvad sker der, når andre overtager styringen? Så passiviseres den, der styres! Når andre overtager ansvaret, så læner den, ansvaret fratages, sig tilbage og afventer styring, hvad enten det er lodrette ordrer, pålagte standarder og tilsyn eller rådgivning.

Der er dog forskellige hensyn, der taler for, at der i givne situationer må styres: For det første hvis den styrende part besidder en viden, som den styrede ikke har. Jo vigtigere, denne viden er, desto mere nødvendigt er det, at denne viden indarbejdes i den styredes aktiviteter. I det hele taget taler en opgaves vigtighed for, at den ikke overlades til "tilfældigheder", men på en eller anden måde sikres. Det gælder f.eks. overholdelse af visse budget- og regnskabsregler, som der derfor er udarbejdet standarder for, og som revideres af eksterne parter.

Akkreditering er ifølge denne logik et sæt standarder, som nogen bør være sikre på inkarnerer en viden, som en organisation ikke nødvendigvis besidder eller af sig selv systematisk indarbejder i sine processer, og yderligere, at denne viden er "bedre" og mere velbegrunder

⁶ Det følgende er inspireret af Jaques (1998)

end de aktiviteter, der ville udfolde sig uden standardiseringen. De områder, der udarbejdes standarder for, må desuden have en vigtighed, der begrundes, at det er obligatorisk at følge standarden, og at den ikke f.eks. er valgfri eller tilbydes i en form for rådgivning eller service.

Ud af denne systematik ser vi altså en bekymring, som vi også nåede frem til ad anden vej ovenfor: At akkreditering kan fremme en passivisering af en organisations medarbejdere, fordi det nu er "systemet", der garanterer kvaliteten; og at det så at sige ikke er noget, medarbejderne skal kere sig om. I forlængelse heraf fremmer akkreditering det, som TQM tidligere kritiserede: Godt-nok-holdningen: Når bare man lever op til standarden, så er det godt nok, og man behøver ikke anstrenge sig yderligere på det felt. I så fald medfører akkreditering, at potentialer ikke udnyttes.

Systematikken indikerer også den kritik, som professionelle ofte rejser af akkreditering: At der indføres standarder, den enten allerede fungerer på mindre bureaukratisk vis (som uformelle standarder) eller værre: Som er dårligere end den praksis, der allerede udfolder sig. I så fald medfører akkreditering kvalitetsfald.

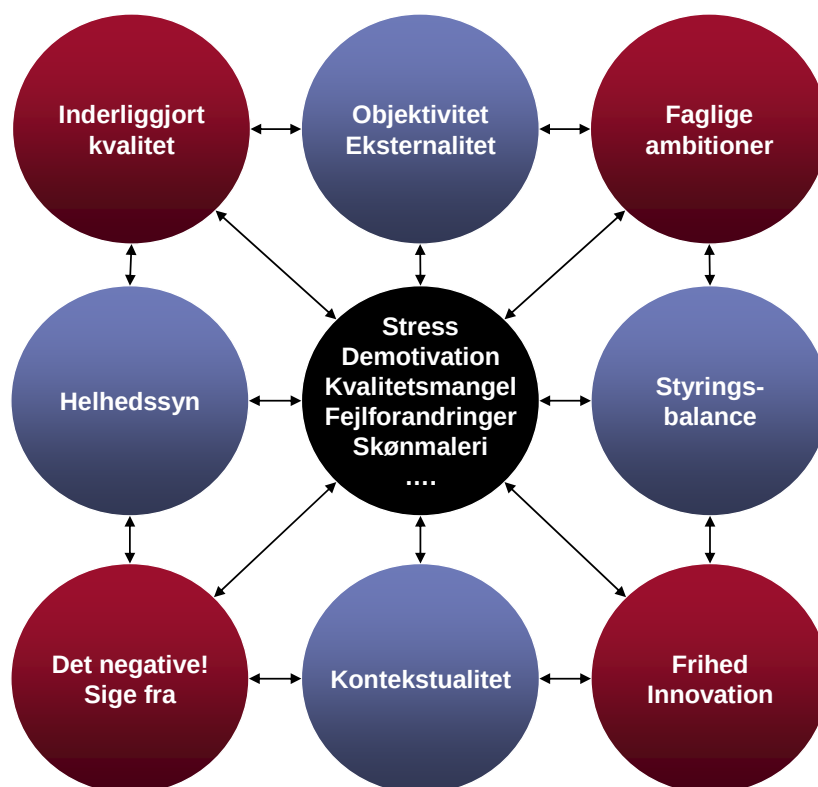
Den skitserede styringslogik lægger desuden op til kontekstuel styring: Hvis man har begrundet tillid til, at en institution efterstræber optimal kvalitet, besidder den fornødne viden og i øvrigt ikke udviser problemer ved evalueringer, så bør den klare sig bedst uden akkreditering, som i så fald er unødvendig. Andre institutioner besidder måske ikke altid den fornødne viden, men efterspørger og modtager frivilligt rådgivning på de områder, hvor det er nødvendigt. Sådanne institutioner bør af egen kraft få lov til at udvikle sin kvalitet med støtte. Andre institutioner synes derimod at have besvær med at leve op til selv at kvalitetsudvikle sig, og her kan det være nødvendigt at udstikke normer, at føre tilsyn m.v. Men det sker på basis af en *begrundet mistillid*, som eventuelt er skabt via systematisk evaluering. Denne form for kontekstuel styring vil desuden fremme en flerhed af måder at kvalitetsudvikle på og muliggør således også sammenligning og kollektive læreprocesser.

13 HVAD BØR DER GØRES?

Kontekstuel styring har været et centralt tema i denne artikel og en hovedbetænkkelighed ved akkreditering, som dårligt tager højde herfor. Derfor ordinerer denne artikel heller ikke et andet slags system eller en anden generel medicin, som alle institutioner bør indtage. Institutioner lider under flere eller færre skavanker, og de er ikke ens. Derfor skal nedenstående generaliseringer tages med et gran salt; og de fremsatte principper (som dog langt fra er et system), er en art ledetråde, som er mere eller mindre velanbragte i forhold til konkrete institutioner. Her må læseren altså selv tage over!

Lad os tage afsæt i figuren nedenfor. Den angiver nogle problemer, som mange institutioner lider af i varierende grad, og som derfor forekommer at være centrale i vor tid. Disse problemer er for de flestes vedkommende selvforklarende: Stress; demotivation hos mange medarbejdere; forandringsprocesser, der ikke fører nogen vegne og kvalitetsunderskud. De må her fremstå som abstrakte postulater, som trænger til præcisering og empirisk understøttelse. Her skal det kun forklarende tilføjes, at der med demotivation ikke menes, at store mængder af offentligt ansatte ikke har lyst til at arbejde overhovedet, men nærmere en lang række fænomener som nedsat eller varierende arbejdslyst, varierende grad af brok og surhed m.v. Med skønmaleri menes der den ganske udbredte tendens til at tegne et mere positivt billede af institutioner, deres virke, ledere, resultater, effektivitet, medarbejdere m.v., end der er belæg for. Det er under alle omstændigheder ikke nødvendigt at være enige i den her antydede diagnose for at acceptere det følgende.

Figur 13.1



Figur 13.1 rummer en række røde og blå bobler, der indikerer løsninger på de skitserede udfordringer. Der er ikke tale om universalløsninger, men en medicin, der generelt er knyttet til de aktuelle udfordringer: Meningen med de røde er: [1] Kvalitetsudvikling kræver, at de, der har at gøre med den offentlige sektor, præcist og klart *siger fra* over for det udbredte skønmaleri. Vi kan først begynde at løse problemer, når vi åbent står ved dem. Det vil fordre

et ganske stort mod! (2) Kvalitet skal ikke først og fremmest være materialiseret i systemer. Kvalitet skal først om fremmest være *inderliggjorte* normer og værdier om at levere høj kvalitet. Det er med andre ord først om fremmest et menneskeligt valg. (3) Kvalitet handler først og fremmest om *faglige ambitioner*. Kvalitet er ikke det gennemsnitlige, normale, men en ambition hos de enkelte medarbejdere om at levere det enestående og exceptionelle. Det er en falliterklæring for vort samfund, at kvalitet er reduceret til normalitet og gennemsnitlighed. (4) Kvalitet kan ikke generelt leveres ved at spænde institutioner og medarbejdere ind i systemer, men ved at give dem plads til at udfolde sig. Ved at øge frihedsrummet skabes der plads for det ekseptionelle, som kan inspirere andre.

Indimellem er der også blå bobler. Der er tale om styringsmæssige grundprincipper, og de tre behøver vi ikke forklare, da de har været grundtemaer igennem hele artiklen. Med den sidste (objektivitet) ønskes blot at slå fast, at evaluering og kvalitetssikring (også) skal sikres af uafhængige tredjeparter. De blå bobler angiver generelt egenskaber, som systemer må have for at kunne understøtte kvalitetsudvikling.

De røde og blå bobler viser også tilbage til det grundtema, vi startede med: Forholdet mellem individ og system. Bag de røde står så at sige Kierkegaard og Sartre, mens Hegel og Marx gemmer sig bag de blå. De røde handler om, at individer er kvalitetsbærere, og at kvalitet dybest set handler om autencitet, valg, individuelt ansvar, det enkelte menneske, hver enkelt situation og hvert møde mellem mennesker. Når de røde bobler er placeret i figurens hjørner, så er det for at indikere, at de er grundpillerne. Det er grundlæggende individer, der skaber kvalitet, ikke systemer. Det er også individer, der via deres praksis aflejrer forskellige former for systemer; og systemerne bliver ikke bedre end individernes praksis. Desuden: Systemer gør intet i sig selv. Absolut intet! Systemer fungerer kun, hvis de er inderliggjort og optaget i medarbejdernes praksis som meningsfulde aktivitetsstrukturer.

I figur 13.1. er der tegnet pile mellem figurens elementer. De indikerer, at der ikke er tale om et principielt enten-eller, men et både-og; dog således at det er de menneske-orienterede elementer, der er de centrale. Det gælder så meget desto mere i denne artikels generelle, hypotetiske diagnosticering af, hvad der især er behov for i denne tid. Her er det ikke min generelle erfaring og fornemmelse, at de offentlige institutioner har behov for flere systemer, regler, standarder, papir, centralisme m.v. Tværtimod. Generelt er udfordringerne langt større med hensyn til at forankre kvalitet i individers opfattelse af og krav til kvalitet, det faglige ambitionsniveau m.v.

14 AFSLUTNING

Generelt har denne artikel været fortaler for et helhedssyn og været betænkelighed ved akkrediteringssystemers snævre fokus på orden, standarder, fjernstyring, regler m.v. Det er artiklens grundopfattelse, at man inden for den offentlige sektor har behov for at fremme et balanceret helhedssyn. I dag eksisterer der allerede forskellige styringsparadigmer; men de er oftest optaget af at bekriige eller undgå hinanden. Det er artiklens opfattelse, at de eksisterende styringsparadigmer alle har fat i noget rigtigt, som skal forenes – dog med meget forskellige doseringer i forskellige situationer.

Man kan beskrive det, der skal forenes som en familiesammenføring: Udgangspunktet er Storebror (Big Brother, det bureaukratiske paradigme), som med regler, standarder m.v. sikrer sig, at der er orden, og at den også bliver kontrolleret i fornødent omfang. Onkel (de professionelle) sikrer via fagligheden, at tingene er sande (virker), mens Mor (det humanistiske paradigme) drager omsorg for, at medarbejderne har det godt. Far (NMP) holder et øje på, at der ikke sløses med ressourcerne. Man kunne med fordel avle en lillesøster-innovation – men det er en anden historie!

Den grundlæggende opfattelse i denne artikel er, at der i denne familie er en stærk grundtendens til, at storebror kommer til at spille en alt for fremtrædende rolle, og dermed kommer til at skygge for de andre familiemedlemmer. Det er akkurat i det lys, man bør se akkreditering generelt: Som mere af noget, vi generelt bør have mindre af, til fordel for en række andre ting, vi mangler.

15 LITTERATURFORTEGNELSE

- Jaques, Elliott (1988), "Requisite Organization", Cason Hall & Co. Publishers
- Latour, Bruno (1993), "Les cornéliens dilemmes d'une ceinture de sécurité", in Latour "Petit leçons de sociologie des sciences", Editions La Decouverte.
- Cohen, Michael D, James G. March, Johan P. Olsen (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice", Administrative Science Quarterly, Vol. 17, No. 1. (Mar., 1972), pp. 1-25
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991), "The iron cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," in The New Institutionalism in Organizational Analysis, W. W. Powell & P. J. DiMaggio, (eds.), The University of Chicago Press, pp. 63-82.
- Enderud, Harald (1976) "Beslutninger i organisationer. I adfærdsteoretisk perspektiv", Fremads samfundsvidenskabelige serie.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989), "Rediscover Institutions. The Organizational Basis of Politics" The Free Press, New York.
- March, J. G (2008), "Fornuft og forandring", 2. udv. udg. Samfundslitteratur
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991), "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony," in The New Institutionalism in Organizational Analysis, W. W. Powell & P. J. DiMaggio, eds., The University of Chicago Press, pp. 41-62.
- Mintzberg, Henry (1983), "Structure in Fives. Designing effective Organizations", Prentice-Hall International Editions
- Sartre, Jean Paul (1960) "Critique de la raison dialectique", Gallimard
- Schluchter, Wolfgang (1985), "Aspekte bürokratischer Herrschaft", Suhrkamp taschenbuch wissenschaft
- Weber, Max (2002) "Bureaukratiets teori", uddrag af Wirtschaft und Gesellschaft, i Jørgen Frode Bakka, Egil Fivelsdal (red.) "Organisationsteoriens klassikere", Handelshøjskolens Forlag 2002