

# Kompensation for meningstab

## Forventninger til kommunikation i offentlig ledelse

Kommunikation

Mening

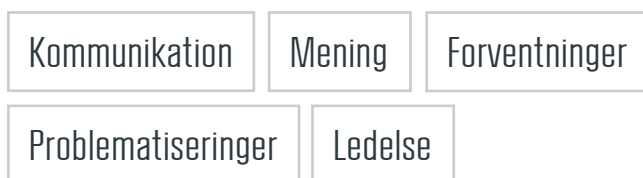
Forventninger

Problematiseringer

Ledelse

# KOMPENSATION FOR MENINGSTAB

## Forventninger til kommunikation i offentlig ledelse



Kommunikation ses i dag som løsning på en række problemer i den offentlige sektor. I denne artikel ansues problemer og kommunikationsløsninger ikke som objektive størrelser, men som konstruktioner, som skaber en række forventninger. Artiklen belyser hvordan kommunikation ses som det, der kan gennemtvinge forandringer, inspirere til meningsdannelse, skabe grundlag for refleksion, opretholde dialog og image, samt skabe fælles retning og motivation hos ansatte. Disse forventninger til kommunikation opstiller særlige krav til den offentlige leder – som ikke blot kan være en administrator, men kontinuerligt skal være engageret i at skabe mening. Dette legitimerer, at der i den offentlige sektor afsættes betydelige ressourcer til kommunikation og refleksion.



### 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 indvirker på organiseringsprocesser. Hun underviser bl.a. i kommunikation og ledelse.

## Introduktion

Kommunikation er i en lang periode blevet opprioriteret i den offentlige sektor. Der ansættes stadigt flere kommunikationsmedarbejdere, der udfærdiges kommunikationsstrategier, og der kræves mere professionel kommunikation af offentligt ansatte. Som en offentlig leder siger, "Alle projekter skal ledsages af en kommunikationsplan, hvor hovedbudskaber, tidsplaner og projekters særlige kommunikative udfordringer granskes med henblik på at sikre rettidig omhu i kommunikationen"<sup>1</sup>. Kommunikation har således fået karakter af uomgængelighed, hvilket har givet anledning til at tale om en 'kommunikationsliggørelse' af den offentlige sektor (Pors, 2012). Det skal forstås på den måde, at kommunikation ses som løsning på en hel række af problemer: Udfordringer i forhold til legitimitet, motivationsproblemer hos ansatte, fragmenterede arbejdspladskulturer i forbindelse med reformer og fusioner, blakkede images i offentligheden, og andre typer problemer, der opstår i kølvandet på stigende krav til den offentlige sektor ser ud til at kalde på kommunikation. Denne artikel fokuserer på, hvordan kommunikation får en central rolle i tidens offentlige ledelse.

Formålet med artiklen bliver således at undersøge, hvilken type problemer offentlige ledere søger at adressere med kommunikation i den offentlige sektor, og hvilke forventninger offentlige ledere har til kommunikation. Det er nemlig artiklens antagelse, at kommunikation skal tjene ganske særlige formål i offentlig ledelse i dag, og at måden at tænke kommunikation på former fremtidens offentlige leder på særlige måder. Den teoretiske baggrund for disse antagelser findes i den konstruktivistiske tænkning hos Foucault og Callon, hvor begreberne 'problematisering' og 'forventninger' fortæller os, at hverken problemer eller deres løsninger er objektive, men skaber verden på særlige måder. Artiklen tager udgangspunkt i offentlige lederes udsagn om, hvilke problemer kommunikation skal løse, og hvordan. Hovedparten af artiklen udgøres af en kvalitativ analyse af cirka 200 eksamenssynopsis om kommunikation, og fremhæver de 'problematiseringer' og 'forventninger' offentlige ledere her skriver frem. På baggrund af dette konkluderer artiklen, at sådan som kommunikation tales frem hos offentlige ledere, skal kommunikation i offentlig ledelse i dag hovedsageligt kompensere for meningstab.

**Hvor professionel offentlig kommunikation består i at tænke i budskaber, medier og målgrupper, så består professionel offentlig kommunikation og ledelse i at engagere sig i konstante meningsudvekslinger, lytte, udforske, invitere til fælles refleksion og tænke analytisk og strategisk over mikroprocesser i kommunikation over tid.**

Dermed peger studiet også på, hvordan kommunikation kan blive en kerneopgave for offentlige ledere: Forventningerne til kommunikation har de performative effekter, at lederen må udbrede den tid og det rum, der kan bruges på kommunikation.

## Teori

Når vi skal forstå et fænomen som kommunikation, kan vi groft sagt læne os op ad præskriptive teorier, der fortæller os, hvordan vi skal gøre, normative teorier, der fortæller os, hvilke værdier der knytter sig til det, vi gør, eller mere deskriptive teorier, der belyser, hvad der finder sted i praksis, uden at fortælle os hvordan det burde være anderledes<sup>2</sup>. De teoretiske begreber, der introduceres her, ligger inden for den sidste tradition – det konstruktivistiske

paradigme, der i en kommunikationssammenhæng ser på, hvordan fænomener bliver til i sociale forhandlinger om betydning, altså gennem sproget. Antagelsen er, at sociale fænomener såsom fx 'ledelsesudfordringer' eller 'problemer' eller for den sags skyld 'kommunikation' ikke er objektive størrelser, men bliver sprogligt konstrueret i interaktioner mellem mennesker. En yderligere vigtig antagelse er, at når sådanne fænomener er veletablerede, så har de konstitutive effekter – det vil sige, at de bidrager til at skabe nutid og fremtid på en særlig måde.

Udgangspunktet i det konstruktivistiske perspektiv tillader os at få øje på, at lige som 'problemer' ikke er objektive, men skabes af politikere, medier, medarbejdere med flere, så er kommunikation heller ikke 'bare' en løsning på et objektivt eksisterende problem. For at belyse hvordan kommunikation bliver til både en løsning på en række (forestillede) problemer i den offentlige sektor og til en speciel ledelsesopgave, anvendes begreberne 'problematiseringer' og 'forventninger'. De vil blive forklaret i det følgende.

Begrebet problematisering anvendes i flere forskellige konstruktivistiske teoriapparater, hvoraf tre farver denne artikels brug. Hos Michel Foucault referere begrebet til fremkomsten af intensiverede diskussioner og udsagn vedrørende styring af specifikke områder af det sociale, som reaktion på at styring inden for området er sat til debat (Foucault, 2003). I relation til den kommende analyse ses dette særligt i talløse referencer til de mange reformer, der præger den offentlige sektor i disse år. Reform, forandring, tilpasning, krydspres osv. er intenst debatterede – fænomener man er 'nødt' til at forholde sig til.

Hos Michel Callon (1986) peger problematiseringsbegrebet yderligere på, at det er nogle bestemte aktører, der i en bestemt kontekst lancerer en ny dagsorden, som de efterfølgende må forsøge at etablere tilslutning til. Det peger altså på artikulationen af en ny type problemer, som der skal findes nye løsninger på. Det kunne i vores tilfælde være udsagnet om, at 'vi skal levere mere for mindre', som den offentlige leder kan bruge som anledning til at invitere sine medarbejdere ind i en innovationsproces.

Endelig er Miller og O'Leary's (2002) brug af problematiseringsbegrebet interessant, fordi de påpeger, at 'løsninger' kun passer til 'problemer', fordi de er skabt til at passe sammen. Som vi skal se, handler offentlig kommunikation og ledelse ikke blot om at finde de rette kommunikationsløsninger, men også om at definere det problem, de skal være svar på. Et udmærket eksempel er, at offentlige ledere umiddelbart mener, de kan bruge kommunikation til at skabe forståelse omkring og tilslutning til nye initiativer og beretter, at dette absolut ikke skaber tilslutning. Det vil sige, at løsningen ikke skal adressere en forståelseskluft, og problemet må redefineres, måske som en ressource-, magt- eller kulturproblematik.

Samlet set inspirerer disse perspektiver på problematiseringer os til at se på, hvordan der på et givent tidspunkt pågår intense debatter om et fænomen, hvordan særlige formuleringer af problemer tilskynder til, at man samler sig om særlige løsninger, og hvordan disse løsninger er afhængige af selve problemkonstruktionen.

Hvis vi så vender os mod løsninger på problemer, så ser vi med det konstruktivistiske perspektiv, at løsninger ikke blot er noget, der lukker en problematik eller afskaffer et problem, men derimod rummer et bud på fremtidig praksis.

Når vi forestiller os at løse et problem med kommunikation, så opstiller vi samtidig en forventning til kommunikation, der rækker ind i fremtiden. Men dette virker også den anden vej rundt: Når vi opstiller forventninger, så former det vores handlinger i nutiden.

Forventninger er altså konstitutive. Denne tænkning er inspireret af den såkaldte forventningssociologi, som beskæftiger sig med, hvordan vores forventninger til fremtiden former nutiden. Med sociologen van Lentes begreber kan man sige, at forventninger kan bruges som ressourcer, fordi de legitimerer og forsvare bestemte handlinger og argumenter, de hjælper til at skaffe opmærksomhed og bevillinger, og de understøtter beslutningstagning, fordi de er med til at reducere usikkerhed (van Lente, 1993). I den kommende analyse vil vi se, hvordan forventninger til kommunikationens rolle i at motivere fremtidige forandringer skaber nye roller og opgaver for lederen i nutiden.

Hele kommunikationsliggørelsen af den offentlige sektor kan også ses i lyset af forventningssociologiens pointer, for så vidt at kommunikationsoprustningen og lederes satsning på kommunikation har mere at gøre med at skabe en særlig type fremtid, end blot problemløsning i nutiden. Pollock og Williams bruger forventningssociologien til at tale om innovationsprocesser, men deres pointe om forventningernes stigende betydning er også interessant for kommunikationsstrategiske overvejelser. De beskriver, hvordan man kan se en fremkomst af særdeles proaktive strategier, som skal håndtere kompleksitet og usikkerhed for at øge vores læringshastighed, som alternativ til 'vent og se' processer der er lagt an på 'trial and error'. Hermed opstår en større konkurrence mellem forventninger, eller man kan sige, at der lægges mere vægt på fremtidens viden og koordinering end nutidens (Pollock & Williams, 2010). Dette er ikke for at sige, at offentlige ledere undlader at tage sig af øjeblikkets kommunikative udfordringer, men for at pege på at kommunikationsliggørelsen af den offentlige sektor, og måden kommunikation ses som løsning på en række problemer på, er med til at forme fremtiden på en særlig måde. Ved at belyse denne dynamik tilbyder artiklen den offentlige leder inspiration til et kritisk, refleksivt blik på sin kommunikationspraksis.

I det følgende vil der blive gjort rede for de metodiske greb, der tillader analysen at sige noget om problematiseringer og forventninger omkring kommunikation i den offentlige sektor. Som følge af ovennævnte teoretiske blikke er det ikke 'kommunikation' i sig selv, der er analyseobjektet – det er dermed de empiriske kilders konstruktion af kommunikationsproblemer og -løsninger.

## Metode

Analysen er baseret på et rigt materiale bestående af 218 eksamenssynopsis på hver cirka 5 sider, udformet på baggrund af undervisningen i Kommunikation og Ledelse på uddannelsen Master of Public Governance. Da disse synopsis opridses den organisatoriske kontekst for en given kommunikationsproblemstilling og reflekterer over, hvordan kommunikation kan bidrage til at adressere kommunikationsproblemet, udgør de en god informationskilde til at forstå 'forventninger til kommunikation i offentlig ledelse'.

Materialet har en særlig karakter, fordi det ikke er produceret i forskningsøjemed. Denne artikel kan således siges at være 'undervisningsbaseret forskning', som igen skal 'give

tilbage' til undervisningen og den offentlige ledelsespraksis med forskningsbaseret viden til offentlige lederes forståelse af deres egen praksis. Da synopserne ikke har været indsamlet til dette projekts formål, rejser der sig nogle forskningsetiske spørgsmål, blandt andet om fortrolighed og samtykke. Materialet indeholder ikke følsomme oplysninger (jf. Persondatalovens §3), og er derfor ikke anmeldelsespligtigt, men det er klart, at de personer, som indirekte bidrager til analysen, ikke må føle sig misbrugt. Jeg har derfor til en start udeladt overhovedet at behandle de synopser, der har været markeret 'fortrolig'. Efter rådgivning fra datatilsynet har jeg valgt desuden kun at bruge materiale, som ikke er personhenførbart. Det er både lovligt og efter min overbevisning etisk forsvarligt at bruge citater, som illustrerer temaer og pointer, når disse i øvrigt er person-uafhængige. Når jeg vælger at citere i stedet for at parafrasere eller abstrahere, er det for at skabe et mere validt produkt, hvor citaterne fungerer som belæg for analysepåstande, hvor de abstrakte pointer bliver konkrete, og hvor muligheden for identifikation for læseren bliver større.

Materialet er kodet i forhold til to kategorier, udledt af det teoretiske perspektiv beskrevet ovenfor: 1) Problematiseringer og 2) Forventninger til kommunikation. I gennemlæsningen af materialet fokuserede jeg udelukkende på, hvilke 'problemer' offentlige ledere konstruerer som relevante i forhold til, at kommunikation skal være en mulig løsning, og på baggrund af dette, hvilke funktioner kommunikation så skal have som problemløser. Jeg inddrog ikke, hvilke teoretiske perspektiver der lå bag disse 'problem/løsningskonstruktioner', da dette ikke er så interessant for analysen. Det skal naturligvis anerkendes, at undervisningen, der ligger til grund for synopserne, delvist har formet, hvilke kommunikationsproblemstillinger lederne får øje på – for eksempel er der relativt mindre fokus på kommunikationsplanlægning og relativt mere fokus på organisatoriske og sociologiske perspektiver på kommunikation i undervisningen. Det interessante for analysen er i høj grad, hvilke problemdefinitioner der kan opstå i relation til ledernes intensiverede fokus på kommunikation, altså hvordan problemer bliver konstrueret sprogligt, ved at praksis bliver beskrevet på en bestemt måde og koblet til kommunikation på en bestemt måde.

I analysen blev der fokuseret på mønstre i problemkonstruktion og mønstre i forventninger til kommunikation. Selvom materialet spændte over mange typer af problematiseringer og forventninger, ordnede det sig i nogle tydelige mønstre. Jeg identificerede først og fremmest problematiseringer omkring følgerne af at implementere politisk besluttede reformer, særligt omkring fusioner, effektiviseringer og konkurrenceudsættelse. Det blev i materialet beskrevet, hvordan ledere/mellemledere står i en vanskelig situation med at håndtere de organisatoriske konsekvenser af disse reformer, fx modstand, fragmentering, negative fortællinger. Den gruppe af problematiseringer, der fyldte næstmest i materialet, handlede om konfliktfyldte forhold i den offentlige organisation, som ikke var direkte relateret til forandring. De sidste to typer problematiseringer fyldte mindre og behandles derfor kortere i analysen – de drejede sig om, at det kan være svært at etablere fælles forståelser mellem organisationens interessenter, og at offentlige institutioner ind imellem præges af en problematisk relation til deres omverden.

Den følgende analyse er inddelt således, at den behandler hver af disse problematikker og belyser på hvilken måde, kommunikation fremstilles som svar på dem. Eftersom der er mange ækvivalente løsninger (Knudsen, 2014b) på de forskellige problematiseringer kan man ikke se disse som kausalt koblet. Men selvom løsningerne er kontingente, altså 'mulige', men ikke 'nødvendige', betyder det ikke, at de er ligegyldige. Den måde, kommunikation bliver konstrueret som løsning, bliver interessant, fordi den har performative kon-

sekvenser for ledelse. Konklusionen diskuterer denne performativitet, altså hvordan kommunikationsløsninger ikke bare er løsninger, men skaber nye dimensioner af virkeligheden: de skaber udvidede tidslige og refleksive rum for lederes interaktion med medarbejdere.

## Analyse

### Første problematisering: Følgerne af reformer og forandringsprocesser

Man kan roligt sige, at der pågår en 'intensiveret debat' (Foucault, 2003) om de mange reformer, der præger den offentlige sektor i disse år. Kontroversielle reformer som stiller krav om inklusion i skolerne; årsværksreduktioner som følge af digitalisering i forvaltninger; indførelsen af timeregistrering hvor der før ingen var; udfordring af fagligheder på grund af ændrede opgavefordelinger; introduktion af store nye IT-systemer der ikke anvendes (efter hensigten); indførelsen af nye kommunale værdier som skal implementeres helt ud i de borgernære enheder; konkurrenceudsættelse og forskydning af tidligere kerneopgaver; trusler mod arbejdspladser og faglig identitet, kommunesammenlægninger skaber nye enheder, der er geografisk spredt, og så videre, og så videre, og så videre. Talrige fænomener relateret til reform og forandring sættes til debat både i offentligheden og blandt offentlige ledere. Hos sidstnævnte konstrueres disse fænomener som en type problemer, som kommunikation kan være en del af svaret på.

En fælles problematisering omkring top-down reformer handler om, at der stilles krav til en anden type opgaveløsning, således at et brud med sædvanlig tænkning og praksis bliver en nødvendighed. En kommunal leder udtrykker det således: "Med de nye økonomiske vilkår skal der findes besparelser gennem innovative løsninger, som løser behovet, men for færre penge. Det bliver altså ikke bare et spørgsmål om at udvikle gode løsninger, men om at udvikle løsninger, som vi har råd til, for nu at udtrykke det lidt firkantet"<sup>3</sup>. Man kunne kalde dette en tilegnelse af reformsprog, hvor forandringerne ikke problematiseres, men objektiviseres – altså beskrives som objektive, uden forbehold.

En lidt anden problematisering handler om, at top-down reformer giver anledning til mismod hos medarbejderne i den offentlige organisation. Som en leder i et misbrugscenter udtrykker det: "Den offentlige sektor er under forandring. Men især kommunerne har været under forandring siden Kommunalreformen 2007. Forandringerne har betydet store ændringer i dagligdagen for borgere, ledere og medarbejdere. For mange har det været vanskeligt at gennemskue forandringerne. De har virket uforståelige, uforklarlige og uoverskuelige"<sup>4</sup>.

En sidste type problematisering drejer sig om at store, eksternt styrede forandringer ofte giver manglende arbejdsglæde og giver anledning til et mylder af negative fortællinger. Som en leder i Politiet udtrykker det: "Hvordan kan lederteamet, der i det daglige arbejde er ansvarlige for at 'sætte kursen', løse de ledelsesmæssige opgaver på en professionel måde [...] og kommunikere mening til medarbejdere og andre stakeholdere, hvis de selv er negative, usikre og har svært ved at skabe mening for sig selv?" (i forbindelse med Politiledelsesreformen)<sup>5</sup>.

### Kommunikationsløsninger

For di der er mange varianter af problematiseringer, der knytter sig til reformer og forandringer, er der også mange bud på, hvad der er kommunikationens rolle i forandringsprocesser. Ligesom grupperne af problematiseringer beskrevet ovenfor, fordeler de sig groft sagt i tre typer strategier, som 'matcher' problematiseringerne:

**1)** Kommunikation ses som det, mellemlæderen bruger for at sælge et udefra kommende budskab. Det er et redskab, som kan tvinge forandring igennem ved hjælp af vedholdende, konsistent information. **2)** Kommunikation opfattes som noget, der kan inspirere til nye meningsdannelser. Det handler således om at kunne skabe narrativer, der kan fungere som alternativer til problemmættede fortællinger. **3)** Kommunikation skal skabe grundlag for mægling og refleksion, hvor det blandt andet handler om sammen at reflektere over, hvordan man taler sammen i organisationen, og hvordan kommunikationsmønstre kan påvirke organisationen positivt eller negativt.

I det følgende skal vi kigge nærmere på, hvordan sådanne kommunikationsløsninger beskrives.

### **1. Kommunikation som vedholdende information**

Offentlige ledere beretter om, hvordan politisk besluttede initiativer ind i mellem fremstår som meget åbne for fortolkning og derved ikke skaber forandring, før en ledelse tager sig af at oversætte dem til en fælles forståelse. Det kunne for eksempel være en beslutning om at have 'patienten i centrum' i sundhedsvæsenet – et initiativ der skal oversættes i forhold til mange faggrupper<sup>6</sup>. Lederen fremstiller det, som om dette kræver planlagt, afsenderorienteret kommunikation. Et andet eksempel inden for sundhedssektoren kunne være forventningerne til kommunikation omkring implementering af den Danske Kvalitetsmodel, som "er politisk besluttet og således ikke står til diskussion. Sundhedspersonalet reagerer kraftigt på, at de skal implementere styringsredskabet og deltager i arbejdet i varierende grad"<sup>7</sup>.

Lederen, som citeres her, håber på, at kommunikation kan facilitere implementering, bl.a. gennem 'fornuftige argumenter' og refleksiv kommunikation (som vi kommer nærmere ind på nedenfor). Når mellemlædere reflekterer over deres rolle i den afsenderorienterede kommunikation, kan det for eksempel se sådan ud: "Min opgave er, at 'sælge' budskabet og dermed medvirke til at sikre ejerskab af budskabet i organisationen"<sup>8</sup>. Her skal lederen overkomme afstand fra kommunens strategiske mål til decentrale konsulenter og ledere. Dette kræver en loyalitet hos lederen som afsender – og en kommunikationsopgave bliver at skabe en følelse af nødvendighed hos de ansatte, samt fx en villighed til at flytte eller opkvalificere sig.

### **2. Kommunikation som inspiration til meningsdannelse**

Når politisk besluttede reformer og forandringer berører organisationer, kan det ikke undgå at skabe en helt række af tolkninger. Ofte sker der blandt medarbejdere en meningsdannelse, som lederne ikke anser for hensigtsmæssig, og så bliver forventningen til kommunikation, at man som leder kan skabe alternativer til medarbejdernes tolkninger ved at forsøge at skabe nuancerede og positive fortællinger<sup>9</sup>. Det er ikke altid så let, fordi lederne ikke selv styrer timing i reformer og kommunikation, som det illustreres af en skoleleders beretning: "Rummelighedsprojektet blev, trods kompetent organisatorisk håndtering, lanceret samtidigt med en massiv budgetjustering på specialundervisningsområdet – grundet et merforbrug på mere end 48 millioner kr. De i forvejen indbyggede kommunikative udfordringer i legitimeringen af rummelighedsprojektet steg dermed markant i kompleksitet"<sup>10</sup>. Lederen anfører, at det bliver desto vigtigere, at kommunikation breder forståelsen af projektet ud til ikke at være en ren spareøvelse, men også at rumme nye investeringer og pædagogiske argumenter. Men lederen kæmper altså for at skabe mening under nogle komplekse betingelser, som lederen ikke har fuld kontrol over. Kampen omkring definitionsmagten i organisationen skal tilsyneladende tages i forbindelse med de fleste større forandringer, og det fremstilles, som om man som leder må indstille sig på et meget stort arbejde omkring meningsdannelse i forbindelse med fx omorganiseringer: "Efter omorganiseringen er det daglige samarbejde blevet væsent-



ligt forringet, både på medarbejder og ledelsesniveau. Der bliver ikke svaret på hinandens mails, man glemmer at indkalde hinanden til samarbejds møder samt inddrager ikke hinanden i bekymrings sager”<sup>11</sup>. Lederen her mener, at omorganiseringen er fagligt velbegrunder, og ikke burde have så stor indflydelse på samarbejdet, som det beskrives her. Det giver således ikke mening at sætte kommunikation i værk som rationel information eller handlingsanvisning, men højst til at forsøge at skabe fælles forståelse gennem anerkendelse af forskelligheder i organisationen.

### **3. Kommunikation som refleksionsmedie**

En sidste måde at sætte kommunikation i værk på, når en organisation og dermed ledelse skal implementere reformer og forandringer, er at invitere til refleksion. Denne strategi betyder, at det ikke længere er lederens opgave at sælge et budskab, så implementeringen går lettere eller forsøge at påvirke meningsdannelse, så der skabes tilslutning. Til gengæld inviterer lederen til refleksioner om, hvordan man i organisationen vil tale om udfordringerne og sig selv. En chef i en kommunal forvaltning beskriver hvordan man på et økonomiseminar stillede udfordringen ”Vi skal møde de økonomiske udfordringer offensivt. Det skal ske ved, at vi udfordrer hinanden på hvert vores fagområder. Vi skal på en mental rejse fra en nederlags- til en sejrforestilling”<sup>12</sup>. Her konstrueres kommunikation som det, der gør udfordringen til en kamp, der kan vindes – under forudsætning af at de nærmeste ledere vil deltage i at tilskrive denne nye positive mening til effektiviseringskravet. På den måde inviteres der til refleksion over de ikke længere objektive betingelser; kommunikation er ikke bare et medie for meddelelser, men for fælles konstruktion af mening.

### **Anden problematisering: En konfliktfyldt organisation**

Den anden problematisering kan til dels hænge sammen med den første, for så vidt offentlige ledere ofte beretter, at de må arbejde meget med de følger, som reformer får for arbejdsmiljø og arbejdspladskultur. Men det fremstilles også som en selvstændig problematisering, idet problem og løsning er tæt forbundne (Miller & O’Leary, 2002); muligheden for og intentionen om at skabe en harmonisk organisation danner baggrund for, at den nuværende organisation kan tales frem som uholdbar. Med de to yderpoler, disharmoni og harmoni, opstår en mulighed for at bevæge organisationen, selvom det måske kan være svært at samle myriader af mindre, uhensigtsmæssige handlinger og talemåder sammen til ét problem, der så kan løses med én strategi. De konfliktfyldte aspekter, der peges på af offentlige ledere, kan for eksempel være, at organisationen præges af dårligt samarbejde og højt sygefravær. Det kan også være, at ansatte kritiserer ledelsen eksternt, eller at ledelse og medarbejdere kæmper om at definere, hvad der er et rimeligt arbejdspress. Det ses også som et problem, at gentagne negative fortællinger om organisationen har magt til at skabe ulidelige arbejdsforhold og svære ledelsesforhold.

Det er nok det mindst overraskende, at nedskæringer kan skabe et øget konfliktniveau i en organisation. I forbindelse med det politiske krav om at offentlige organisationer skal levere ’mere for mindre’, anfører en leder, at sparerunder og afskedigelser giver dårlig trivsel selv i de mindst berørte afdelinger<sup>13</sup>. En leder i sundhedsvæsenet oplever ”øget sygefravær, mindre villighed til at påtage sig fælles opgaver, mindre tid til uformelt kollegialt samvær” og beskriver hvordan ”Enhver ny opgave vækker modstand, og træghed præger organisationen”<sup>14</sup>. Men også andre typer organisatoriske forandringer beskrives som konfliktskabende. I en ejendomsadministration oplever lederen, at forskellige medarbejdergrupper trækker hver sin vej i organisationen, efter de er blevet fusioneret. De reagerer forskelligt på ledelsesudspil, og lederen tolker dette som koblet til forskellige kulturer og påpeger, at nye måder at organisere

på skaber konflikter: ”hvor opgaverne før blev løst indenfor de traditionelle kommunale rammer, skal der nu tænkes på ’bundlinje’, oparbejdes nye kompetencer, kunderne skal i centrum, systemer skal udvikles, og der skal samarbejdes i teams og på tværs med netværk og videndeling i fokus”<sup>15</sup>. En anden variant af problematiseringen knytter sig mere til professionskampe: ”Det kan således opleves, at der er to subkulturer ved retten – en bestående af dommere, der lettere kan knytte an til den overordnede strategiske vision på grund af omgivelser, den judicielle uafhængighed og ansættelsesvænet og én bestående af kontormedarbejdere, der har vanskeligere herved. Dette har ført til en konflikt internt i kulturen og for sidstnævnte gruppe tillige i forhold til visionen, hvilket igen har ført til forvirring”<sup>16</sup>.

En sidste type konflikt, der beskrives, bunder i utilfredshed med ledelsespraksis i organisationen. Som en leder fortæller: ”personalet virkede krævende i forhold til at ville anerkendes, have synlig daglig ledelse og have en dirigent for orkesteret – samtidig med at de ikke ville forstyrres af for mange opgaver, mens de var på arbejde, så de kunne hygge sig og undgå stress”<sup>17</sup>.

### **Kommunikationsløsninger**

Det følger af ovennævnte problematisering, at kommunikationens rolle bliver at vende den konfliktfyldte situation i organisationen til en mere positiv og dermed måske produktiv situation. Det ses ikke som et hurtigt fix eller noget, der kan løses med isolerede indsatser. Derimod ses det som et langt, sejt træk; en række af interventioner i forskellige fora, en længerevarende indsats for at påvirke de måder der tales på i organisationen, og en insisteren på at italesætte de aspekter af organisationen, som kan skabe fælles retning.

Ledere taler om, at det forventes, at kommunikation kan – intet mindre end – overkomme negative fortællinger, modstand og apati. At kommunikation skal skabe tilslutning til forandringer og røre ved ”relativt dybt forankrede holdninger og adfærdsmønstre”<sup>18</sup>, og at dette bør gøres dialogisk og over tid. Ledelseskommunikation i form af formuleringen af værdier fungerer nemlig ikke nødvendigvis i sig selv, som enkeltstående projekter: ”Alle ledelsesmæssige initiativer i form af at skabe en fælles mission, vision og værdier samt ledelsens bud på en ny organisatorisk fortælling finder ikke fodfæste hos medarbejderne fra den del af organisationen”<sup>19</sup>. Således må kommunikation ansues som et langt slid for at skabe mindre problemfyldte historier.

I organisationer, hvor der effektiviseres, opstår der usikkerhed på fremtiden blandt medarbejdere. Her er ledelses- og kommunikationsopgaven kompleks ”Lederen skal informere, dygtiggøre egne medarbejdere til de nye krav og motivere til dagens opgaver, selv om der ikke er langsigtede mål eller strategier. Især sidste opgave er en kommunikationsmæssig lederudfordring, der kræver udholdenhed”<sup>20</sup>. Her peges der altså også på det tidslige.

**Det er en vigtig egenskab ved ledelseskommunikationen at opretholde dialog i en for alle usikker tid. Man kan sige, at dette er et mellemlidervilkår, fordi lederen ikke på egen hånd kan afskaffe usikkerheden, men må adressere den i kommunikation.**

I forlængelse af dette med den tidsligt udstrakte kommunikationsopgave peges der også på, at opgaven særligt ligger i mikrointeraktioner overalt i organisationen. Det formuleres tydeligt af en leder i Borgerservice, som dagligt konfronteres med følgende spørgsmål af sine

medarbejdere ”er der plads til mig i den nye organisation?”, ”hvor skal jeg sidde?”, ”hvem bliver min chef?”, ”ændrer min løn sig?”, ”hvad sker der, hvis jeg siger nej”, ”what’s in it for me?”<sup>21</sup>. Lederen peger på, at dette kræver, at man som leder skal være klar til myriader af små kommunikative møder for at tackle et stort sæt af problemer. Det er det lange, seje træk der skal til, og der må gerne være en konsistens i, hvordan der svares på spørgsmål.

Flere ledere peger på, at en kommunikationsindsats kan bestå i at invitere til refleksion over den negative kommunikation. Medarbejdere skal via refleksion få bevidsthed om, hvordan deres egne kommunikationsmønstre i sig selv bidrager til dårligdomme.

### **Tredje problematisering: Den svære fælles forståelse**

Den tredje problematisering handler mindre om åbenlyse konflikter og negative fortællinger, end om mangeltilstande. I det analyserede materiale ser offentlige ledere ud til at være optagede af, hvordan manglende handling, manglende forståelse og manglende fælles retning påvirker organisationen. Som i den foregående problematisering kan man se således på det, at det er forestillingen om, hvad eksempelvis en fælles forståelse kunne føre til, der er med til at skabe problemet. Forestillingen om en mere velfungerende, rationelt handlende organisation, som kan nås, hvis blot medarbejdere ikke misforstår, hvad ledelsen siger. Visionen om en løsning hænger således tæt sammen med formuleringen af en særlig type problem (Miller & O’Leary, 2002).

Nogle eksempler, der kan fremdrages, handler om manglende fælles forståelse af nye investeringer, fx i IT systemer, eller nye praksisser, fx omkring timeregistrering. Som en leder udtrykker det, ”Erfaringen fra tiden efter fællesmøderne er, at en betydelig del af medarbejderne ikke tilslutter sig eller ikke forstår logikken i den nye registreringspraksis... adfærden er således til direkte skade for organisationens økonomi”<sup>22</sup>. Endelig er en version af denne type problematisering en manglende fælles forståelse af den hovedopgave, organisationen har. En leder fortæller om at have forsøgt at udvikle en manual og nå til enighed om et psykologcenters hovedopgave. Men ”...så fik jeg i første arbejdsproces og resultat indtryk af, at alle ville rette i alles manuskripter, der skulle bare ikke rettes eller beskæres i deres eget, og jeg skulle ikke tro, jeg havde forstand på emnet”<sup>23</sup>.

### **Kommunikationsløsninger**

Det følger af problematiseringen, at kommunikation får den rolle at bygge bro mellem det uoplyste nu og den oplyste fremtid. Og hvordan gør den så det?

**Det fremstilles som om, at kommunikationen i høj grad skal opklare og nogen grad belære. Implicit i denne forståelse af kommunikation er, at lederen kender til de egentlige forhold; for eksempel har et klart billede af økonomien, organisationsstrukturen, fremtiden, osv.**

Det er altså et afsenderorienteret perspektiv på kommunikation, hvor lederen på baggrund af sin analyse af forskellige problemer kan danne sig et billede af deres løsninger og bruge eksempelvis retoriske virkemidler til at skabe tilslutning til sin udlægning. En leder sætter sig fx for at pille ved eksisterende fortællinger om harmoni, skabe disharmoni, og derefter pege på en ny type harmoni<sup>24</sup>. Kommunikation skal altså være i stand til at skabe forandring i en organisation, der ikke er ’bevidst om sig selv’, hvor medlemmerne ikke forstår, at den harmoni, de taler frem, ikke er produktiv. Samme type manglende forståelse finder vi i en beretning

om et center, hvor de ansatte tilsyneladende ikke forstår, hvad deres fælles potentiale er, og hvor kommunikation skal skabe denne forståelse: "...Opmærksomhed på den fælles (nye) historie og ønsket om at være dygtige, nærmest eksperter, kunne være et muligt omdrejningspunkt for en fælles fremtidig historie og en mere foretrukken historie. (...). Det kunne være et ønske og en vision om at blive de bedste, eksperterne, inden for behandling af spiseforstyrrelser, dem andre (i Danmark, i Norden) ser op til, spørger til råds, dem der sætter standarden"<sup>25</sup>. I et sidste eksempel skal kommunikation skabe sammenhæng og fællesskabsfølelse, hvor der ingen er, og på trods af fysiske afstande: "Ledelse og medarbejdere er placeret decentralt på de tre tidligere kommuners rådhus, hertil er endda nogle afdelinger fysisk placeret udenfor de nuværende 3 rådhus. Alene denne spredning af personaler kalder på særlige kommunikative ledelseskompetencer for at få organisationen til at "spille" sammen som en enhed og dermed også helhed"<sup>26</sup>. Selvom eksemplerne har forskellige træk, så handler de alle om, at der findes nogle komplekse organisatoriske forhold, som i ledernes analyse kan sammenfattes til et problem, som kommunikation kan være svaret på.

### **Fjerde problematisering: Et problematisk forhold til omverdenen**

Den fjerde problematisering kan også ses i sammenhæng med de ovenstående, der tematiserede reformer, forandringer, konflikter internt i de offentlige organisationer samt manglende fælles forståelse. Den organisatoriske omskiftelighed og skrøbelighed, der blev fremhævet i forbindelse med de andre problematiseringer, kommer også til udtryk i forhold til den offentlige organisations forhold til omverdenen. Det beskrives, hvordan reformer, særligt dem der knytter sig til konkurrenceudsættelse, frit valg og besparelser, sætter den offentlige institution i en ny situation, hvor der skal argumenteres for dens eksistensberettigelse. Vi kan altså observere, at offentlige ledere ser sig nødsaget til at formulere nye dagsordener for deres organisationer, som de efterfølgende må forsøge at 'etablere tilslutning' til (Callon, 1986) hos interne og eksterne interessenter.

Det beskrives i mange dele af den offentlige sektor, hvordan konkurrenceudsættelse sætter organisationens liv på spil. Som en leder i Vej og Park udtrykker det, er det ikke som i "de såkaldt gode gamle dage...med fokus på 'blot' at fungere og levere varen"<sup>27</sup>. Der opleves et pres fra omverdenen, når opgaver lægges andre steder hen: "A-kassens ledelse fortæller i dag en historie til medarbejderne om, at a-kasserne er truet af nedlæggelse, da mange forventer, at kommunerne vil overtage administrationen af området. Kommunerne har allerede fået pålagt udgiften, så det næste bliver administrationen. For at imødegå en lukning skal vi gøre os selv uundværlige ved at tilbyde en ydelse til de ledige, som ingen andre kan tilbyde. Tænkningen er her, at vi da kan overleve i en eller anden form, fx ved at kommunen køber ydelser af os"<sup>28</sup>. Som det fremgår af dette citat, kan det godt være mulige trusler, der giver anledning til pessimisme og bekymring for omverdenens opfattelse. I materialet beretter mange offentlige ledere om, at deres ansatte giver udtryk for, at de har et dårligt image hos deres brugere, som i sidste ende kan føre til deres afskaffelse. De påpeger at vigende søgning giver dårlig økonomi og umotiverede medarbejdere. I en børne- og ungeinstitution beskrives det, hvordan der er "en ledelsesmæssig udfordring bestående i en meget kompleks konfliktkultur, hvor forskellige aktører – lokalpolitikere, brugere, folkevalgt bestyrelse og de enkelte medarbejdergrupper – med mange og forskelligartede motiver, rygtespredning og hykleri forsøger at sætte dagsordenen og definere ledelsesrummet"<sup>29</sup>.

Ledere beretter også om, at deres organisationer har et besværet forhold til omverdenen, når ansatte har vanskeligt ved at kommunikere til omverdenen i andet end fagsprog, eller hvis det er umuligt at kommunikere åbent til omverdenen (som det kræves), når man har

tavshedspligt, fx i forbindelse med personfølsomme sager, eller sager, der omhandler sikkerhedstrusler.

### **Kommunikationsløsninger**

Som følge af problematiseringen bliver kommunikationens rolle at etablere tilslutning til organisationens agenda. Det kan gøres på mange måder, for eksempel ved at arbejde med organisationens brand eller arbejde med historiefortælling udadtil og indadtil. På den måde kan man få fortalt historien om, at organisationen udfører et vigtigt arbejde og har en eksistensberettigelse, hvilket fremstår som særdeles vigtigt både i forhold til de politikere, hvis bevillinger eller velvilje man eventuelt er afhængig af, i forhold til de borgere, der har mulighed for at vælge eller fravælge én som leverandør af ydelser, og ikke mindst i forhold til de medarbejdere, der bliver mismodige af negative historier, vigende søgning, samt truslen om nedlæggelser, sammenlægninger eller besparelser.

I skoleverdenen tales der om, hvordan der er behov for kommunikation til at give organisationen 'nyt liv' indadtil og udadtil og til at skabe nyt brand med<sup>30</sup>. Kommunikation må ikke anskues som snæver og knyttet til administrationen; den skal være med til at vise ledelse.

**Lederen skal kunne bruge kommunikation til at overbevise omverdenen om den særlige værdi, organisationen har, kommunikation skal skabe synlighed om det særlige produkt, organisationen leverer, og kommunikationen skal motivere medarbejderne med positive historier om organisationen, som de kan samles om – således rustet til at møde omverdenen.**

I mødet med omverdenen opstår behovet for kommunikation, blot fordi man skal organisere sig på nye måder. For eksempel kræver nye måder at servicere borgere på kompetent håndtering: "Udgangspunktet er, at kommunikationen skal bidrage til at binde organisationen – integrere den – og ikke det modsatte, nemlig udvikle sig til en fragmenteret, tilfældig og potentielt kontraproduktiv aktivitet"<sup>31</sup>. Også i andre typer organisationer giver implementering af politiske beslutninger nye kommunikationsudfordringer. I forbindelse med inklusionsdagsordenen observerer ledere<sup>32</sup>, at der ofte er diskrepans mellem Pædagogisk Psykologisk Rådgivning samt skolens og forældrenes ønsker. Når man behandler kontroversielle sager kan det blokere for samarbejdet, og her kan kommunikation handle om at skabe nyt brand for en PPR enhed via nye fortællinger om understøttelse snarere end udskilning. Dette skal gøre det lettere at varetage arbejdet. I alle disse eksempler er kommunikationens rolle at skabe en ny agenda for organisationen, og overbevise både ansatte, borgere, politikere og andre om at tilslutte sig denne agenda.

### **Konklusion: Ledelse som meningsskabende kommunikation**

I den offentlige sektor er der både sket en professionalisering af kommunikation og en professionalisering af ledelse. Når vi iagttager hvordan offentlige ledere agerer i relation til kommunikationsliggørelsen af sektoren, ser vi, at ledelseskommunikationens opgave overvejende bliver at skabe en form for mening i flygtige, kaotiske og uafklarede situationer. Dette er også beskrevet i studier af innovationsledelse i den offentlige sektor (Pedersen, 2015).

Vi så i analysen, at det forventes, at kommunikation skal kunne gennemtvunge forandringer, inspirere til meningsdannelse, skabe grundlag for refleksion, opretholde dialog og image, samt skabe fælles retning og motivation hos ansatte. Sådanne forventninger til kommunikation artikulerer særlige krav til både nutid og fremtid. Her kan lederen ikke blot være en administrator, som sikrer korrekt information, men skal have tæt kontakt til medarbejdere og kan således være i dialog med dem og sikre sig fælles retning i organisationen.

Dette rejser et vigtigt spørgsmål om tidslighed, idet man jo ikke skaber mening på en dag, eller i ét nyhedsbrev. I teoriafsnittet blev det nævnt, at forventninger kan bruges som ressourcer, der legitimerer handlinger (van Lente, 2003).

**Det, som problematiserings-/forventningskoblingerne legitimerer, er en udvidelse af de ressourcer og den tid, der bruges på kommunikation. I vor tids offentlige organisationer bliver det prioriteret at reflektere over kommunikation, fordi dette kan føre organisationen rustet ind i fremtiden (Pollock & Williams, 2010).**

I denne forbindelse skal lederen kunne råde over et langt tidsrum til at skabe forandringer og sikre organisatorisk forankring, fordi man ikke kan forvente, at kommunikation er et hurtigt fix.

Ud over det tidlige rum legitimerer forventningerne også en anden type rum, nemlig det reflektive.

**De ovenfor beskrevne problematiseringer og forventninger til kommunikation peger på, at lederen skal skabe sig rum til at invitere til refleksion, og at det er legitimt også at presse medarbejdere til at være reflektive og analysere deres egen kommunikation som blot ét bud ud af flere.**

Dette er også i tråd med det aktuelle fokus på personligt lederskab og krav om, at ledere skal have evner til at reflektere over sig selv som ledere (Knudsen, 2014a). Man kan således argumentere for, at forventningerne opstiller en særlig rolle for mellemlideren i forhold til at overkomme modstand gennem kommunikation og til at skabe afstand til 'problemet' gennem refleksivitet. Her bliver tid også vigtig; det forventes af mellemlideren, at han eller hun kan hæve sig op over det aktuelle 'problem' og se det som historisk betinget, situationelt og del af logikker, som man sammen kan forholde sig kritisk og refleksivt til i organisationen.

Konstruktionen af disse roller og opgaver skal også ses i lyset af, at faglig ledelse ikke længere er en norm i den offentlige sektor, og at lederen ikke kan holde sig til at kommunikere inden for rammerne af et fagligt univers. Som del af professionaliseringen af ledelse er det en ledelsesopgave at træde ud af den faglige komfortzone og navigere kommunikativt i et 'plurivers'.

Den store overvægt af forventninger, der handler om, at kommunikation skal skabe mening, eller fælles fortællinger skal ses i konteksten af et posttraditionelt og foranderligt samfund, hvor mening ikke er fikseret. Her går en kommunikations- og ledelsesopgave ud på at skabe

mening, som svar på en 'meningsløshed' der altså ikke blot handler om, at der sker forandringer, som offentlige ansatte ikke magter at følge med i, men om at mening teoretisk set er kontingent. Refleksioner over meningsbegrebet kan danne baggrund for fælles refleksion hos ledere og i organisationer omkring, hvad sproget gør. Hvis vi antager, at sproglige koder (Luhmann, 2000), diskurser (Fairclough, 1992) og narrativer (Bruner, 2004) skaber fænomener – herunder organisationer – kan det give anledning til at overveje kommunikationens rolle i produktionen af både meningsløshed og mening.

Artiklen her har peget på, at der er store forventninger til kommunikation i en offentlig ledelsessammenhæng. Uden at komme med en klar vurdering af, hvornår kommunikation kan eller ikke kan løse givne problemer, vil det være på sin plads at opfordre til en kritisk, analytisk tilgang til, hvornår et problem er et kommunikationsproblem, og hvornår et problem skal opdeles i flere typer problematikker, hvoraf kommunikation måske kan adressere en enkelt. Ligeledes kan man inspireret af denne artikels analytiske greb holde sig for øje, at kommunikationsproblemer ikke er givne, men konstrueres som forskellige typer problemer med tilknyttede forventninger og løsninger – som igen konstituerer dele af virkeligheden på bestemte måder.

## Litteratur

Bruner, J. (2004). Life as Narrative. *Social Research*, 71, 691-710.

Callon, M. (1986). Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay. In J. Law (Ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge* (pp. 196-233). London: Routledge & Kegan Paul.

Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity Press.

Foucault, M. (2003). Governmentality. In P. Rabinow & N. Rose (Eds.), *The Essential Foucault: Selections from Essential Works of Foucault, 1954-1984* (pp. 228-245). New York: The New Press.

Knudsen, M. (2015). Lederuddannelse som spejl – En sammenligning af renæssancens fyrstespejle og moderne lederuddannelse. *Public Governance Research*, 1, 2-14.

Knudsen, M. (2014). Metodisk overrasket – om systemteori og funktionel metode. *Systemteoretiske analyser – At anvende Luhmann*. København: Nyt fra samfundsvidenskaberne.

Luhmann, N. (2000). *Sociale systemer*. København: Hans Reitzels Forlag.

Miller, P., & O'Leary, T. (2002). Rethinking the factory: Caterpillar Inc. *Journal for Cultural Research*, 6(1), 91-117.

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

Pollock, N., & Williams, R. (2010). The business of expectations: How promissory organizations shape technology and innovation. *Social Studies of Science*, 40, 525-548.

Pors, A. S. (2012). *Iværksættelse af kommunikation – en analyse af hvordan patienten sættes i spil, når hospitaler arbejder strategisk med kommunikation* (Ph.d.-afhandling). Copenhagen Business School.

van Lente, H. (1993). *Promising technology – The Dynamics of Expectations in Technological Developments* (Ph.d.-afhandling). Enschede