

30 år med New Public Managementⁱ



Det er nu godt og vel 30 år siden, at den daværende "Firkløverregering" spillede ud med, hvad der skulle vise sig at være den første i en længere række af såkaldte moderniseringsredegørelser. Det skete med en "Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor" (Finansministeriet dec. 1983). En ganske prunkløs – stencileret (!) – publikation på i alt 13 sider, og nogen umiddelbare virkninger fik den da heller ikke. Men det er næppe for meget sagt, at sporene til en dybtgående forandring af den offentlige sektor i årene derefter blev lagt med denne redegørelse.

**AF PROFESSOR, DR. JUR. CARSTEN
HENRICHSEN, KØBENHAVNS UNIVERSITET**

Under overskrifter som decentralisering, markedsstyring, regelforenkling, bedre publikums-betjening, leder- og personaleudvikling samt øget anvendelse af ny teknologi, ansloges temaerne for en ny forvaltningspolitik, som i væsentlig grad har påvirket hele synet på den offentlige sektor, og som også har affødt en række omfattende reformer af sektorens forhold.

Med nogen forenkling kan dette reformarbejde siges at have selve den offentlige virksomhed som sit fokus. Det kommer slagsordsgædigt til udtryk i ønsket om, at den offentlige skal levere "bedre og billigere ydelser". Og det underbygges med et krav om, at "forbindelsen mellem udbud og efterspørgsel" af de offentlige ydelser skal genskabes – underforstået, så udbuddet af velfærdsydelser ikke bliver et "tag-selv-bord" for dem, der har umiddelbar interesse i disse ydelser, borgerne og – for den sags skyld – de offentligt ansatte, som i stærkt stigende antal varetager de offentlige opgaver.

Incitamenter til omstilling og fornyelse

En nøgelfaktor i nytænkningen af den offentlige virksomhed er indførelsen af incitamenter til fremme af en omstilling og videreudvikling af de sociale – og i bred forstand velfærdsstatslige – ydelser. Kravet er, at disse

ydelser tilpasses de samfundsøkonomiske muligheder og udviklingen i samfundet i øvrigt, og dette som en reaktion på, hvad der den gang blev set som en vildtvoksende virksomhed uden for politisk kontrol. Oven i købet med de (professions-)ansatte som en hovedsynder – som den reelt "herskende klasse", som de blev betegnet.

Til sammenligning fremhævedes den – markedsdrevne – private sektor som både omkostningseffektiv og omstillingsvillig. Det intuitive svar på den offentlige sektors problemer med svigtende omstilling og fornyelse var derfor at genskabe den offentlige sektor i erhvervslivets billede med elementer af markedsstyring og privatisering. Hertil føjedes løbende besparelser, som inddrog de – reelle eller forudsatte – gevinster, der blev opnået ved teknologiske fremskridt, og som samtidig kunne lægge et vedvarende pres på sektorens ansatte for at søge nye veje.

Med denne fremhævelse af en incitamenttankegang som led i styringen af den offentlige sektor, blev spørgsmålet om ledelse med én gang helt centralt. Uden en stærk – og motiveret – ledelse ville en sådan forandring af den offentlige sektor ikke være mulig. Det førte snart til en professionalisering af lederrollen i den offentlige sektor på alle niveauer, den siden så omdiskuterede "djøf'isering" af de offentlige institutioner. Denne udvikling blev fulgt op af resultatløns og resultatkon-

» Det intuitive svar på den offentlige sektors problemer med svigtende omstilling og fornyelse var derfor at genskabe den offentlige sektor i erhvervslivets billede med elementer af markedsstyring og privatisering.

» Borgerne antager dermed i stigende grad karakter af kunder i en "velfærdsbutik"...

trakter som redskaber til at sikre, at ledelsen udstikker mål for sin virksomhed, og at de underordnede niveauer forpligtes på opfyldelsen heraf.

Den sædvanlige – professionsorienterede – tilgang til den offentlige servicevirksomhed blev dermed underlagt et styringsregime, som på én gang har taget sigte på at sikre kvaliteten af de offentlige ydelser og bringe væksten i de offentlige udgifter under kontrol. Det har betydet, at de ansatte i stigende grad er blevet spundet ind i et net af regler og kontrolmekanismer. Den fagligt baserede behandling af borgerne, som tidligere var et særkende for den offentlige servicevirksomhed, erstattes eller suppleres på denne måde af en mere mål- og regelfikseret behandling.

Øget vægt på rettigheder og pligter

Denne udvikling er på nogle områder blevet forstærket af en øget vægt på borgernes rettigheder i form af krav på bestemte ydelser eller kvalitetsstandarder og ventelistegarantier mv.

Samtidig er borgernes valgmuligheder i forhold til de offentlige ydelser blevet øget, bl.a. ved at ydelserne sættes i udbud til private leverandører. Hermed udvides retten til bestemte ydelser til også at omfatte valg af – offentlige eller private – leverandører af samme. Borgerne antager dermed i stigende grad karakter af kunder i en "velfærdsbutik", som det offentlige har det finansielle ansvar for, men hvis ydelser i øvrigt kan bero på privatøkonomisk drift efter aftale.

Hermed sammenhængende er imidlertid også på nogle områder en øget tendens til at sammenkoble rettigheder med pligter. Tanken er, at borgerne ikke blot skal hensættes i rollen som "passive" brugere af de offentlige velfærdsgoder, men at de selv må bidrage aktivt til at bringe sig ud af den tilstand, som betinger deres behov for offentlig bistand. Det er selve velfærdsstatens grundlæggende værdier, der hermed røres ved. At "nyde efter behov og yde efter evne" bliver i denne nye logik til et spørgsmål om at yde (og modtage) "hjælp til selvhjælp" på en sådan måde, at borgeren ligger samfundet mindst muligt til last.

Borgerrollen ændres også på andre måder. Hvor borgeren tidligere blev set på som et samfundsindivid i sin egen ret, betragtes denne nu i højere grad som en arbejdskraft, der skal vedligeholdes og udvikles i takt med samfundets – og ikke mindst erhvervslivets

– skiftende krav. Det er en udvikling, som også afspejler et ændret syn på erhvervslivet selv, som nu i stigende grad betragtes som den drivende faktor i samfundsudviklingen, og som den samfundssektor, der skal skabe det fornødne økonomiske overskud til at opretholde en velfærdssektor af fortsat betydeligt omfang.

I den udstrækning afregulering eller regelsænering – som et gennemgående tema i moderniseringsarbejdet – har haft nogen effekt, har det da også i hovedsagen været i forhold til de krav, der stilles til erhvervslivet. Her med afreguleringen af finansverdens bank- og kreditinstitutioner i starten af 1990'erne som et hovedeksempel.

Interesserne bag moderniseringsarbejdet

Hermed sluttet på en måde også ringen omkring dette moderniseringsarbejde. Fra indretning af den offentlige sektor med forbilledet i erhvervslivets markedsdrevne mekanismer er der selvsagt ikke langt til en økonomisk politik, som i særlig grad viser hensyn til erhvervslivets behov.

Hele moderniseringsarbejdet kan dermed siges at være båret frem af endog meget stærke erhvervsinteresser. Det er interesser, som på forskellig vis har formået at påvirke ikke blot den offentlige regulering af erhvervslivets egne forhold, men også store dele af den offentlige virksomhed i øvrigt, herunder ved omdannelse af virksomheder og institutioner til selskaber og selvejende institutioner med egne, stærke ledelser og – helt eller delvist – eksternt valgte bestyrelser med erhvervsmæssig repræsentation. Afviklingen af universitetsdemokratiet i begyndelsen af 00'erne er blot et af mange eksempler på denne udvikling.

Det kan på denne baggrund være berettiget at se udviklingen som en omskabelse af velfærdsstaten fra en form for (offentlig og privat) blandingsøkonomi til – som det er blevet kaldt – en markeds- eller konkurrencestat, hvor markedsmekanismer har vundet indpas i den offentlige sektor over alt, hvor dette giver mening, og hvor erhvervslivets interesser er sat i centrum. Det gælder også på den – håndfaste – måde, som henlæggelse af dele af den offentlige virksomhed til privatøkonomisk drift og en generel ansvarliggørelse af borgeren i forhold til egne såvel som erhvervslivets behov betinger.

Udviklingen har dog ikke udelukkende været drevet frem af snævre erhvervsinteresser.

Hen ad vejen har erhvervs- og arbejdstager-interesser fundet sammen i en sjældent set alliance, som i vid udstrækning har påvirket store dele af den almindelige velfærdspolitiske udvikling. Herudover er det karakteristisk, at der har fundet en stigende grad af konvergens sted på det politiske niveau, hvorved moderniseringsarbejdet er blevet en sag for alle regeringsbærende partier. Det er sket gradvist og med skiftende regeringsdannelse som milepæle over en længere periode. Bevægelsen illustreres af Socialdemokraternes forsøg på i 1990'erne at skærme de offentlige "kerneydelse" mod udlicitering, medens den ligeledes socialdemokratiske finansminister i den nuværende regering ser "konkurrencestaten" som ledetråd for den videre udvikling af den offentlige virksomhed.

Kritik af moderniseringsarbejds rationale

Den politiske konsensus til trods har der dog også udspillet sig en debat om moderniseringsarbejdet med fokus på kritiske elementer i samme. Kritikken rettede sig her i de første mange år mod de manglende resultater, ikke mindst i forhold til arbejdet med afregulering, udlicitering og privatisering. I de senere år er kritikken imidlertid gået dybere til værks og angår nu i stigende omfang selve rationale bag moderniseringsarbejdet.

Det helt overordnede perspektiv i retning af at fremme "bedre og billigere ydelser" unddrager sig efterprøvelse alene af den grund, at det er vanskeligt at finde en objektiv målestok for, hvad der skal forstås ved "bedre ydelser". Men det er heller ikke let at opgøre de samfundsøkonomiske gevinster ved de mange reformer. Brugerbetaling kan fx begrænse efterspørgslen, men det sker måske på bekostning af en mindre optimal løsning af problemerne. Det er tilfældet, hvis borgerens fravælgelse af en ydelse pga. prisen udskyder og eventuelt forværrer de sociale problemer, som har skabt behovet – og så er man lige vidt.

Hvad særligt angår udlicitering konkluderede et omfattende dansk studie fra det daværende AKF i 2011, at der generelt kan opnås besparelser ved at udlicitere på tekniske områder, men at besparelserne er forholdsvis små, i størrelsesorden 10-15 %, og at der ikke er nogen garanti for at kvaliteten holder. Anderledes på de bløde velfærdsområder, hvor undersøgelsen viser, at private aktører hverken løser opgaverne billigere eller bedre, end det offentlige selv gør det. I alle tilfælde er virkningerne for de ansatte af udlicitering overvejende negative.

Tilsvarende gælder effektundersøgelser af moderniseringsarbejdet på andre områder, således mht. regelforenklingsindsatsen samt brugen af resultatkontrakter og evalueringer. På disse områder viser undersøgelser foretaget af Rigsrevisionen, at virkningerne har været beskedne. Regelmængderne har notorisk været stigende gennem alle årene, resultatkontrakter har været uden væsentlig styringsmæssig effekt, og evalueringer har ikke kunnet frembringe ny viden af større betydning.

Mere opsigtsvækkende var en kommentar til regeringens udspil til en kvalitetsreform i 2007 fra en række tidligere chefer i Finansministeriet. Her erkendte de, at de som reformskabere i 1990'erne havde taget grundlæggende fejl mht. virkningerne af det kontraktstyringsinstrument, som de den gang havde været med til at indføre, og som de siden selv – som institutionsledere i andre dele af forvaltningen – var blevet underlagt. Kontraktstyring havde efter deres opfattelse udviklet sig til et redskab for overdreven detailstyring og rituelt præget kontrol, som i realiteten vanskeliggør omstilling og fornyelse i den offentlige sektor.

Kritikken refereres – med tilslutning – i Produktivitetskommissionens 3. rapport fra 2013. Her påpeges det, at "den oprindelige noget-for-noget tankegang i kontraktstyringen er gledet i baggrunden til fordel for kontrol og detailstyring". Kritikken retter sig også mere generelt mod den omsiggribende samfundsmæssige regulering af enhver art, hvor "politikernes naturlige behov for at vise initiativ og handlekraft ofte (fører) til en vedvarende strøm af nye styringstiltag, regler og proceskrav, der lag på lag lægges oven i de eksisterende regelsæt og styringsmekanismer".

Som et vidnesbyrd om berettigelsen af denne kritik er der gennem årene fremkommet talrige beretninger fra frontpersonalet i den offentlige sektors mange – reformplagede – institutioner. Her klages over en stadig mere omfattende lovregulering og et administrativt topstyre med ensidig vægt på kontrol af målbare aktiviteter, proces frem for indhold og krav om budgettering med egenindtægter, som det fx kendes fra politiets færdselsbøder. Det har alt sammen fremmet udviklingen af, hvad der opfattes som et administrativt misregiment med en tilside-sættelse af de offentlige kerneydelser til følge – en kritik, som finder udtryk i debatten om de "varme" og de "kolde" hænder.

» **Regelmængderne har notorisk været stigende gennem alle årene, resultatkontrakter har været uden væsentlig styringsmæssig effekt ...**

NPM: Hæmsko for omstilling og fornyelse

De NPM-inspirerede reformer kan ses som et opgør med det klassiske bureaukrati med dets hang til regeldyrkelse, administrative hierarkier og livslange ansættelsesforhold. Det er en administrationsform med sine egne fortrin, blandt hvilke særligt kan fremhæves de ansattes neutralitet i forhold til det politiske spil, deres loyalitet over for den sidende topledelse og forpligtelse på borgernes retssikkerhed. Men det er notorisk ikke en form, som er egnet til at befordre omstilling og fornyelse af den offentlige virksomhed. Hertil kræves andre egenskaber, såsom navnlig kreativitet og evne til innovation, foruden en sikker fornemmelse for den kurs, virksomheden skal indrettes efter, når det i øvrigt står klart, at man ikke kan fortsætte som hidtil.

Efter 30 år med NPM-drevne reformer af den offentlige forvaltning er det imidlertid påfaldende, at kreativitet og innovation er mere efterspurgt end nogensinde. Det er egenskaber, som typisk forbindes med erhvervslivets mere dynamiske virksomheder, men de mange administrative reformer, som har skullet omdanne den offentlige sektor i erhvervslivets billede, har tilsyneladende ikke fremmet hverken kreativitet eller innovative indsatser i den offentlige sektor. Det skyldes, at markedsmekanismer har deres egne begrænsninger, når de overføres til offentlig virksomhed, og undertiden også ligefrem er forbundet med modsatrettede virkninger.

I det private erhvervsliv fremmer markedsløgikken en løbende omstilling og fornyelse, som drives frem nede fra gennem udskillelse af mindre veldrevne virksomheder og fremvækst af den underskov af nye virksomheder, som hele tiden står på spring. I offentligt regi fører den samme logik derimod til øget topstyring og tiltagende rigiditet hos de udførende enheder. Det skyldes, at den offentlige virksomhed i modsætning til privat erhvervsvirksomhed nødvendigvis må drives og udvikles som et sammenhængende system, og at de enkelte institutioner og virksomheder savner den helt grundlæggende drivkraft, som består i, at de skal give overskud.

Tillidsreform – kompromis eller opgør?

En stor gruppe forvaltningsforskere offentliggjorde i 2012 et forvaltningspolitisk debatoplæg. Her tilslutter man sig kritikken med konstatering af, at ”pendulet er svinget for langt i retning af central økonomistyring, resultatkontrol og ensidig jagt på kortsigtede

effektiviseringsgevinster”, og at der er brug for ”en bedre balance mellem ønsket om politisk og økonomisk styring og behovet for selvstyring, deltagelse, samarbejde og kreativitet”. Videre fremhæves negative virkninger i form af bl.a. øget mistillid mellem ledere, medarbejdere og borgere, institutionel fragmentering, skævvridende og demotiverende ”tælleregimer” og suboptimerende adfærd hos de ansatte. Og der peges tillige på uindfrie forventninger om mindre bureaukrati, øget fleksibilitet og autonomi, mere innovation og store økonomiske gevinster ved udlicitering.

En nyligt indgået aftale mellem regeringen og en række organisationer kunne give løfte om en nyorientering af moderniseringsarbejdet i retning af en mere dialogpræget forvaltningsform. Aftalen, der er lanceret som en ”tillidsreform”, omfatter udvikling af nye styreformer med fokus på tillid og samarbejde. Der er dog foreløbig kun tale om en hensigtsserklæring, og selv om den indeholder en række principper, som trækker i retning af øget rum for faglighed og engagement, foruden fremme af innovation og evidensbaserede løsninger, er udgangspunktet fortsat styring ved målfastsættelse, resultatstyring og dokumentation af medarbejdernes indsatser.

For så vidt ligner aftalen mere et kompromis i forhold til hidtidige NPM-inspirerede tiltag end et oplæg til et egentlig dybtgående opgør med samme. Med lidt god vilje kan den dog alligevel ses som et skridt i den rigtige retning, idet meget afhænger af, hvordan den konkret føres ud i livet, hvis det da overhovedet er meningen, at den skal omsættes til praktiske resultater, og ikke blot skal ses som et stykke symbolpolitik, der skal gyde olie på de oprørte vande. ■

Referencer:

i) Indlægget er en forkortet version af en artikel, som har været bragt i Futuriblerne, nr. 2-3/2013: Temanummer om New Public Management (61 sider), red. af forfatteren og udgivet på fremtid-forskning.dk.