



Turbo på debatten om dansk forvaltningspolitik

I en frugtbar dialog mellem forskellige indfaldsvinkler til de forvaltningspolitiske diskussioner om den offentlige sektors styring, ledelse og organisering skal der findes løsninger, som sikrer stram udgiftsstyring og en velfungerende og kvalitetsrig offentlig sektor. Sådan lød ét af argumenterne i det redaktionelle forord til sidste nummer af Administrativ Debat, og vi kan kun erklære os enige. I denne artikel diskuterer vi ud fra artiklerne i det nævnte temanummer og det oprindelige forvaltningspolitiske debatoplæg, hvordan debatten kan bringes videre.



AF JACOB TORFING, LOTTE BØGH ANDERSEN OG KURT KLAUDI KLAUSEN

I 2012 udfærdigede vi sammen med ca. 25 andre forvaltningsforskere et debatoplæg om dansk forvaltningspolitik. Oplægget tog udgangspunkt i den frustration over den centralistiske styring i almindelighed og New Public Management (NPM) i særdeleshed, som flere af os i stigende grad havde mødt hos offentligt ansatte i forbindelse med vores empiriske forskning.



Mange steder havde ledere såvel som medarbejdere vanskeligt ved at se meningen med styringstiltagene, følte sig kontrolleret og fandt kontrollen meningsløs. Det er ikke befordrende for produktiviteten og miljøet på en offentlig arbejdsplads, ligesom omfattende kontrol og registrering kan øge transaktionsomkostningerne. Selvom man altid skal tage interessegrupperes opfattelse af og udtalelser om styring med et gran salt, så kan selve opfattelsen af styringstiltag som uhenigtsmæssige og kontrollerende være et problem i sig selv.

Vi stillede derfor os selv det spørgsmål, om man ikke kunne gøre tingene lidt anderledes på nogle områder, så de udførende niveauer i den offentlige sektor ville opfatte styringen som mere hensigtsmæssig og understøttende.

Samtidig vurderede vi, at regeringsskiftet kunne give anledning til at diskutere dansk forvaltningspolitik med friske øjne. I modsætning til andre lande havde vi indtil da ikke haft tradition for forvaltningspolitiske diskussioner på tværs af forsker- og praktiker verdenen, og én af vores væsentligste ambitioner med debatoplægget var at starte en sådan diskussion.

Processen med at formulere og diskutere det oprindelige oplæg

Vi fik overraskende hurtigt samlet en bred kreds af forvaltningsforskere, og efter grundige diskussioner af en lang række forskningsbaserede notater offentliggjorde vi vores oprindelige debatoplæg i april 2012. Vi er blevet glædeligt overraskede over modtagelsen i den forstand, at der har været stor interesse for vores debatoplæg. Det har givet os lejlighed til at diskutere forvaltningspolitik i en lang række ministerier, styrelser, regioner, kommuner, samt professionelle og faglige organisationer.

Vi har deltaget i mange debatmøder over hele landet, og de forvaltningspolitiske overvejelser er blevet omtalt i aviser, magasiner og tidsskrifter. Senest har Administrativ Debat viet et helt temanummer til debatten om dansk forvaltningspolitik med afsæt i vores oplæg. I den forbindelse er vi især glade for, at der er mange praktikere, som giver deres besyv med. Det bidrager til at indfri vores ambition om en bred offentlig diskussion og kan forhåbentlig på sigt føre til et bredere ejerskab til forvaltningspolitikken.

Fortællingen om en bedre offentlig sektor

Debatskabelse var dog ikke vores eneste ambition. Vi ønsker også at bidrage med forskningsbaseret viden, der kan bruges til at forbedre den offentlige sektor. Konkret handler det fx om at balancere mellem hhv. stram styring og hensynene til motivation, tværgående samarbejde og offentlig innovation. Det handler også om være opmærksom på alle de ting i den danske offentlige sektor, der faktisk fungerer godt, fremfor alene at fokusere på problemerne. På internationale konferencer har flere udenlandske kolleger fx spurgt til, hvad vi gør rigtigt i den danske offentlige sektor, siden den efter deres mening fungerer så godt. Skabelsen af en ny og mere positiv fortælling om den offentlige sektor kan i sig selv give forøget energi til at møde

fremtidens udfordringer. Vores udgangspunkt har her været de reformbevægelser, der allerede findes i den offentlige sektor, og som forskningen er i fuld gang med at studere. Vi mener, at engagerede samfundsforskere bør bruge deres forskning til at pege på nye udviklingsmuligheder og forbedringspotentialer i den offentlige sektor.

Konflikt og uenighed? Ja, heldigvis

Der er (heldigvis) forskellige opfattelser af, hvad en god offentlig sektor er, og herunder også divergerende forståelser af, hvad der udgør god styring og ledelse.

Som fremført i forordet til det nævnte temanummer af Administrativ Debat er der derfor forskellige indgangsvinkler til de forvaltningspolitiske diskussioner. Det gælder også internt blandt forskerne og internt blandt praktikerne. Frem for at begræde eksistensen af mange konkurrerende bud på forbedring af den offentlige sektor skal det efter vores mening ses som en styrke, at der ikke på forhånd er enighed.

Der er også ganske stærke og potentielt konfliktende interesser på spil i diskussionen af forvaltningspolitik. Det er bl.a. derfor, at en kritisk tilgang til fx personaleorganisationernes udmeldinger er nødvendig. Det samme gælder i forhold til centrale magthaveres indspil i debatten. I den offentlige sektor er der således en arbejdsgiverside og en arbejdstagerside, som til tider kan være meget uenige, hvilket lærer- og lægekonflikterne i foråret 2013 tydeligt illustrerede.

Der vil altid være en lige legitim interesse i central styring og decentral autonomi, men

» Frem for at begræde eksistensen af mange konkurrerende bud på forbedring af den offentlige sektor skal det efter vores mening ses som en styrke, at der ikke på forhånd er enighed.

» Vi mener, at engagerede samfundsforskere bør bruge deres forskning til at pege på nye udviklingsmuligheder og forbedringspotentialer i den offentlige sektor.

noget af det, der adskiller Danmark forvaltningsmæssigt fra mange andre lande, er, at vi råder over meget professionelle og selvstændige medarbejdere og har en tradition og kultur præget af bl.a. tillid og lav magtdistance, som muliggør delegering af ansvar. I en sådan kultur kan centralisering og kontrol blive opfattet som udtryk for manglende tillid og som unødvendig og tidskrævende, og det virker demotiverende. Vi siger ikke, at man kan og skal have blind tillid, men påpeger utilsigtede negative effekter, hvis man ændrer en kultur, som rigtig mange steder faktisk fungerer hensigtsmæssigt.

En fælles interesse?

Trods konfliktlinjerne er der heldigvis en fælles interesse blandt mange af interessenterne i at forbedre den offentlige sektor forstået som øget opfyldelse af de politiske målsætninger. Det er her, den forskningsbaserede viden kan være et nyttigt indspil. Hvad betyder strammere budgetstyring, mere detailstyring og forstærket kontrol fx for de ansattes motivation og arbejdsindsats, og hvordan kan styringen tilrettelægges, så den opfattes som mere understøttende? Det er nogle af de temaer, hvor vi som forvaltningsforskere kan bidrage til at oplyse debatten.

Prioriteringen mellem, hvad der skal udbydes, til hvilket omkostningsniveau, og til hvilken kvalitet er i bund og grund politisk, men forskere og praktikere kan i fællesskab bidrage med løsningsforslag, der kan hjælpe til at optimere de mål, som prioriteres politisk.

One size does not fit all

Der er store forskelle internt i den offentlige sektor, og vi tror derfor ikke på udviklingen af en sammenhængende plan for offentlig organisering, styring og ledelse, der med et snuptag løser alle problemer. Tværtimod kan det ikke understreges nok, at "one size" bestemt ikke "fits all" i den offentlige sektor.

» **Forvaltningspolitik er altid et kompromis mellem det ønskelige og det mulige, og implementeringen er ofte stykvis, kaotisk og ufuldstændig.**

Vores debatoplæg er heller ikke nær af en forestilling om, at det var bedre før, og alt bliver godt igen, hvis vi får en ny og sammenhængende forvaltningspolitik. Fortidsromantik kræver, at man er blind over for de problemer, der fx var forbundet med det bureaukrati og professionsvælde, man kunne finde nogle steder i den offentlige sektor førhen. Forvaltningspolitik er altid et kompromis mellem det ønskelige og det mulige, og implementeringen er ofte stykvis, kaotisk og ufuldstændig. En diskussion med respekt for forskellige opfattelser giver netop mulighed for løbende at justere kursen samt at drøfte behovet for mere grundlæggende revisioner en gang imellem. Derfor har vi også afstået fra at lave en manual for, hvad der skal ske med den offentlige sektor.

Konkretisering og fjernelse af blinde vinkler

Det betyder på minussiden, at man med rette kan beskyldes for ikke at være konkrete på alle områder. Konkretiseringen af vores ideer og visioner er imidlertid noget, som vi skal foretages i en dialog mellem politikere, offentlige ledere, medarbejdere og interesse-rede borgere og organisationer – og gerne med inspiration og deltagelse fra forskere.

Vores debatoplæg tager udgangspunkt i den empiriske virkelighed, som vi har studeret forskningsmæssigt. Forskning undersøger altid kun en bestemt del af virkeligheden, men oplægget bygger på danske såvel som internationale begrebs- og teoridannelser. Der er dog stadig blinde vinkler, som kun yderligere forskning kan fjerne, og vi noterer os med glæde, at bestræbelserne på at fremme forskning i offentlig administration og styring allerede er til stede i temanummeret i Administrativ Debat.

Behov for forvaltningspolitiske diskussioner

Enhver regering har behov for en politik for, hvad den vil med den offentlige sektor, og hvordan den vil udvikle den offentlige forvaltning.

Forvaltningspolitik er siden de første moderniseringsredegørelser i begyndelsen af 80'erne i stigende grad blevet et selvstændigt politikområde, som næres af ønsket om at tilpasse den offentlige forvaltning til skiftende økonomiske konjunkturer, samfundsmæssige udfordringer og samt nye politiske og ideologiske forestillinger. Selvfølgelig har forvaltningspolitikken ikke været fraværende i de senere år. 2020 Planen rummer fx en klar

opsummering af den aktuelle forvaltningspolitik. Det betyder imidlertid ikke, at offentligheden er opmærksom på de forvaltningspolitiske initiativer, eller at der er en demokratisk debat om de vigtige beslutninger, der ligger som en del af forvaltningspolitikken.

I Administrativ Debat temanummeret opsummerer Finansministeriet en lang række nye initiativer som bl.a. udvikling af statens indkøbsprogram, ny metoder til resultatstyring, fremme af digital selvbetjening og digital velfærd, etablering af Udbetaling Danmark mv. Det er alt sammen fine og spændende initiativer, men forvaltningspolitik er ikke kun konkrete initiativer, der skal sættes i gang og gøres i praksis, uden der tales og skrives for meget om det.

I et demokratisk samfund finder vi det uhenigtsmæssigt at afpolitisere forvaltningspolitikken, fordi nye løsninger netop kan opstå i respektfulde møder mellem forskellige opfattelser af styring, ledelse og organisering. Det skal ikke ses som en blanco check til at gøre forvaltningspolitikken til varm luft adskilt fra driftsmæssige og udgiftspolitiske beslutninger. Tværtimod. Men vi skal holde fast i, at forvaltningspolitik er politik, hvilket betyder, at værdier, visioner og principper skal kobles med konkrete initiativer, som man kan være uenig om nytten af. Vi mener, at forvaltningspolitikken skal frem i lyset og underkastes en bred politisk og demokratisk debat på et oplyst grundlag. Det er i hvert fald det, der er kongstanken bag forskerkredsens debatoplæg.

En nuanceret diskussion af NPM

Som nævnt var udgangspunktet for vores forvaltningspolitiske oplæg en voksende frustration hos mange offentligt ansatte over centralstyringen med særlig fokus på NPM.

Som vi skriver i debatoplægget, har NPM haft adskillige gavnlige effekter. Den stramme økonomiske rammestyring har fx givet øget dispositionsfrihed inden for rammen, ligesom den bidrager til at frigøre økonomiske midler til nye politiske initiativer. Målstyringen har givet en klarere retning for de offentlige institutioners og medarbejders indsats, og styrkelsen af den offentlige ledelse har givet os stærkere, dygtigere og mere proaktive ledere. Brugerorienteringen har gjort os bedre til at sætte borgerne i centrum, ligesom evalueringskulturen i den offentlige sektor også er blevet styrket. Disse positive effekter af NPM fritager os imidlertid ikke

for overvejelser om, hvordan vi kan supplere denne styringstænkning med nye og anderledes måder at tænke offentlig styring på. Der kan nemlig også være skyggesider ved NPM-tiltagene i form af fx manglende horisontal og vertikal integration, målforskydning og risiko for faldende motivation blandt medarbejderne. NPM har heller ikke altid vist sig at føre til de resultater, man oprindeligt håbede. Det er således ikke lykkedes at afbureaukratisere den offentlige sektor, ligesom gevinsterne ved udlicitering af velfærdsområder så som ældrepleje kan diskuteres.

NPM i forskellige dele af den offentlige sektor

Behovet for at supplere eller sågar erstatte NPM-inspireret styring varierer mellem forskellige dele af den offentlige sektor. Krikken af NPM er mere udbredt i de udførende dele af den offentlige sektor, som har kontakten til brugerne, mens opfattelsen højere oppe i systemet snarere er, at NPM er noget, vi først nu for alvor skal til at lægge os i selen med. Det kan sagtens være tilfældet i nogle dele af den offentlige sektor, for delelementerne af NPM virker som nævnt meget forskelligt i forskellige dele af den offentlige sektor. Ligeledes er det helt rigtigt, at vi i Danmark har fået en forholdsvis pragmatisk version af NPM, som har sameksisteret med bureaukratiske og sidenhen mere netværksbaserede styringsparadigmer.

Vi er således enige med de debattører, som påpeger, at NPM aldrig er blevet systematisk udrullet, om end nogle NPM-elementer (økonomisk rammestyring, kontraktstyring, resultatmåling og akkreditering) har haft større indflydelse end andre (privatisering, udlicitering og deregulering). Det ændrer imidlertid ikke på, at forskningen systematisk viser både fordele og ulemper ved tiltag knyttet til NPM – også i Danmark. Vores forhåbning er, at begge dele tages i betragtning, før beslutningen om udrulning af tiltagene tages.

Nye veje til at øge den offentlige sektors effektivitet

Hierarki, regelstyring, arbejdsdeling og professionalisering var (og er) vigtige elementer i en effektiv offentlig sektor, men som det gælder for NPM tiltag, har de såvel fordele som ulemper. Øget regeldannelse og arbejdsdeling kan fx føre til stivhed og koordinationsproblemer. I nogle dele af den offentlige sektor er vi kommet dertil, hvor den marginale gevinst ved flere af disse klassiske tiltag ikke overstiger den marginale omkostning.

Det gælder også nogle af NPM-tiltagene (igen selvfølgelig med variation mellem tiltagene og mellem forskellige dele af den offentlige sektor). Strategisk ledelse, resultatfokus, privatisering og udlicitering har øget effektiviteten, og potentialet af disse virkemidler er nogle steder fuldt udnyttet (eller har aldrig været der), mens der sagtens stadig kan være gevinster at hente på andre områder. Til supplement af såvel det klassiske bureaukrati som NPM peger vi i vores oplæg på en række nye styringstiltag, som fremadrettet kan skabe nye effektivitetsgevinster. Vores debatoplæg har bl.a. følgende forslag:

1) En mere fleksibel indretning, der sigter på at skabe større integration og mere koordination på tværs af politiske og administrative siloer og på langs af styringskæderne, så muligheden for at udvikle effektive løsninger på tværgående problemer og modvirke problemer med policy-eksekvering øges

2) En større vægt på ledelse og styring, der opfattes understøttende, så medarbejdernes motivation styrkes med øget arbejdsindsats til følge

3) Intensivering af samarbejdet mellem offentlige og private parter gennem etablering af partnerskaber og styringsnetværk, der mobiliserer de private aktørers viden, ressourcer og ideer i løsningen af komplekse samfundsproblemer og dermed skaber innovation

4) En forstærket indsats for at aktivere borgerne som aktive medproducenter af offentlige ydelser. Mange borgerne kan bidrage til at klare sig selv, når den rette hjælp gives (rehabilitering). Mange kan også selv producere velfærdsservice (selvbetjening) og yde en indsats i produktionen af velfærd til andre borgere (frivillighed)

5) En systematisk udbredelse af digitale løsninger fra det administrative område til velfærdsområdet

Vores debatoplæg er på ingen måde et opgør med målsætningen om en begrænset vækst i de offentlige budgetter. Tværtimod har vi nogle bud på, hvordan der gennem mobilisering af interne og eksterne ressourcer og ved hjælp af systematisk innovationsfremme kan skabes 'mere for mindre'. Det handler om at få de bedst mulige offentlige ydelser til det mindst mulige ressourceforbrug. Derudover rummer vores debatoplæg en lang række andre anbefalinger, der handler om at styrke

» **Disse positive effekter af NPM fritager os imidlertid ikke fra overvejelser om, hvordan vi kan supplere denne styringstænkning med nye og anderledes måder at tænke offentlig styring på.**

kvaliteten i offentlig service, sammenhængskraften i den offentlige sektor og demokratiet. Her henviser vi læseren til selve oplægget.

Hvordan kommer vi videre?

Regeringen og de offentligt ansattes organisationer indgik lige før sommerferien en aftale om 7 principper for modernisering af den offentlige sektor. Den handler bl.a. om dialog, tillid, innovation og borgerinddragelse med resultatstyring, dokumentation og evidens. De 7 principper syner ikke af meget, men de kan signalere til styrelser, regioner og kommuner, at de skal fortsætte arbejdet med at modernisere den offentlige sektor.

Principper skal danne ramme om fortsatte forhandlinger, og måske kommer der med tiden en mere gennemgribende forvaltningspolitisk reform. Foreløbig går det imidlertid rimelig godt med at reformere den offentlige sektor fra neden, og signalværdien i de 7 principper kan måske styrke processen.

Forhåbentlig vil frustrationen over centralstyringen med NPM i rollen som superskurk aftage, nu hvor dødvandet i forvaltningspolitikken er brudt. Denne udvikling betyder efter vores mening, at vi skal have endnu mere gang i debatten om forvaltningspolitik og øge fokuset på, hvordan vi i praksis kan forbedre den offentlige sektors forskellige dele.

Der er allerede masser af decentrale diskussioner, men måske kunne det være nyttigt

med et forum for diskussioner på tværs af sektorområder og på langs af styringskæderne. Workshopagtige styringslaboratorier, som regeringen nu vil fremme, er en god ide, men der kan også være brug for fora, hvor politikere, praktikere, medarbejderorganisationer, forskere og andre interessenter kan diskutere åbent og fordomsfrit med hinanden og holde politiske ønsker, administrative problemer og løsninger samt forskningsresultater op mod hinanden.

Behovet for sådanne diskussionsfora kan næppe dækkes ved en stor forkromet konference. Det kræver formodentlig etablering af en række forskellige fora på forskellige niveauer og med forskellige besætning. For at skabe grobund for en udvikling af sådanne fora kunne vi dog efter svensk forbillede overveje at etablere et årligt topmøde om styring, ledelse og organisering i den offentlige sektor. Her kunne alle aktørerne på området vende og dreje forskellige temaer og reforminitiativer ud fra politiske, administrative og forskningsfaglige vinkler. Det kunne give et endnu bedre udgangspunkt for at diskutere forvaltningspolitik, der forholder sig til virkeligheden.

Det oprindelige forvaltningspolitiske oplæg kan findes på www.forvaltningspolitik.dk. ■