



Med budgetloven er den store landvinding fra 80'erne – incitamentet til flerårig økonomisk tænkning og mådehold med henblik på opsparing – ændret til et fokus på den kortsigtede budgetoverholdelse og dermed incitamenter til "benzinafbrænding".

En ny forvaltningspolitik under opsejling?

Hvis 1980'ernes forvaltningspolitik var forankret i budgetreformen og en stille kulturrevolution blandt offentligt ansatte, deres ledere og organisationer, så var 1990'ernes forvaltningspolitik i vid udstrækning forankret i en konkret, praktisk managementtænkning. I 00'erne var der fokus på helhed og sammenhæng – og "governance" frem for "management". I 10'erne er flagskibet budgetloven. En centralt defineret opskrift på god økonomistyring, som implementeres med forskriftsmæssige detaljer, der bringer mindelser om tiden før 80'ernes budgetreform. Dermed er en grundlæggende præmis for moderniseringsarbejdet under forandring: tilliden til, at de decentrale niveauer er de bedste til at modernisere og effektivisere.

AF VICEDIREKTØR TORBEN BUSE, SOCIALSTYRELSEN, OG DIREKTØR ADAM WOLF, DANSKE REGIONER

En bred kreds af forskere har tidligere formuleret et oplæg til en ny dansk forvaltningspolitik. Oplægget havde opråbets karakter – nu må der handling til, og skabes en helt ny styring af den offentlige sektor!

Debatoplægget tager udgangspunkt i, at den danske offentlige sektor gennem de sidste 20 år ensidigt er blevet organiseret efter styringsformer som populært sagt hører under samlebetegnelsen New Public Management (NPM). Konkret har det ifølge forfatterne betydet, at den offentlige sektor i Danmark systematisk har været genstand for en konkurrenceudsætning med brug af redskaber som udbud, udlicitering og privatisering og et effektiviseringsparadigme med kontraktstyring, målstyring og økonomistyring. Forfatterne hævder, at vi er gået for langt ad dette spor og har været for optaget af at forfølge kortsigtede effektivitetsgevinster. I stedet efterlyses en indholdsmæssigt bredere forvaltningspolitik baseret på en mere netværksorienteret tilgang.

Lad os lige stoppe op her, inden vi afliver ideerne i NPM. Mange har muligvis hørt meget om konkurrenceudsætning af de skattefinansierede velfærdsopgaver de sidste 20 år. Ser vi på, hvor stor en andel af velfærdsopgaverne der løses af private virksomheder, er det fortsat en forsvindende andel.

Der har heller ikke været en bølge af udlicitering og udbud i kommunerne de sidste 20 år. Væksten i den offentlige sektor følger meget godt væksten i antal ansatte i den offentlige sektor. Og på områder, hvor skiftende regeringer har ønsket større privat produktion, er det reelt sparsomt, hvad der er sket. På traditionelle offentlige infrastrukturområder, fx tele og energi, er der ganske vist sket en omfattende privatisering, men det er sket tilbage i 90'erne, og siden har temaet næsten været glemt. Måske er det især billedet af en offentlig sektor, der er druknedøden nær i målinger og kontraktstyring, der i dag forbindes med NPM. Men den udvikling handler om meget andet end NPM.

I vores øjne er der noget galt med diagnosen af forvaltningspolitikens udvikling. Udviklingen de sidste 30 år har ikke karakter af en lang systematisk udrulning af NPM. Anbefalingerne om en mere bred og netværksbaseret forvaltningspolitik er heller ikke så ny og jomfruelig, som man umiddelbart kan få indtrykket af. Og lige nu er forvaltningspolitikken genstand for en ganske radikal ændring, som både udfordrer dele af den hidtidige tænkning i NPM, og som også går i en anden retning end den netværksbaserede tilgang. Det er disse træk i forvaltningspolitikken, vi nedenfor vil forsøge at beskrive.

En forvaltningspolitik bygget op om budgetreformen i 1980'erne

Hvert 10-år har sine særlige forvaltningspolitiske nyskabelser og særlige kendetegn, der

» **Udviklingen de sidste 30 år har ikke karakter af en lang systematisk udrulning af NPM.**

i større eller mindre omfang trækker spor i den offentlige sektors organisation og styring. Ofte også blivende spor.

Uden sammenligning var 1980'ernes forvaltningspolitik båret af budgetreformen. Der var tale om en radikalt anderledes tænkning set fra et forvaltningspolitisk perspektiv.

Budgetreformen indebar først og fremmest, at den hidtidige meget tætte og detailorienterede udgiftsstyring blev afløst af en meget vidtgående rammestyring med indførelse af totalrammer. Ministerierne fik med totalrammesystemet større mulighed for at om-disponere midler mellem de forskellige hovedkonti inden for den samlede udgiftsramme. Til gengæld fulgte også et krav om, at de enkelte ministerier fik et tydeligt omprioriteringsansvar. Dels ved udsigten til budgetoverskridelser. Dels ved igangsætning af nye aktiviteter med tilhørende krav om tilførsel af nye midler.

Med i budgetreformpakken fulgte også adgangen til at overføre udisponerede midler mellem budgetårene. Tilsvarende fik ministerierne med nettobevillinger mulighed for i højere grad at oppebære indtægtsdækket virksomhed på de mere efterspørgselsdrevne aktivitetsområder.

Tilsammen var der tale om meget vidtgående ændringer, som blev udviklet, justeret og udrullet op igennem 1980'erne. Rammestyringen i 1980'erne var heller ikke afgrænset til den statslige styring. Tænkningen slår også igennem i kommuner og amter med en mindre tidsmæssig forsinkelse i forhold til staten. Det var en styring, som var meget velegnet til de større kommuner og amter, der følger i kølvandet på kommunalreformen i 1970 og de efterfølgende opgaveændringer op igennem 1980'erne.

Som styringstænkning afspejler Budgetreformen i 1980'erne en erkendelse af, at informationsasymmetrien mellem Finansministeriet og de enkelte ressortministerier gør det umuligt at vurdere rimeligheden i ressortministeriernes dispositioner og udgifts-krav. Med rammestyringen decentraliseres prioriteringsansvaret derfor i væsentlig grad til de disponerende ressortministerier og forvaltninger, som har den faglige detailindsigt.

Ikke bare på et formelt institutionelt plan fik budgetreformen stort forvaltningspolitisk gennemslag. Prioriteringsansvaret og de større frihedsgrader til at disponere over eget

budget og indtægter rykkede også kulturen hos ressortministerier og fagforvaltninger i kommuner og amter. Udgiftshensyn og effektivitetshensyn bliver knæsat som ikke bare legitime, men også tungtvejende hensyn i den generelle styring af offentlige institutioner. Budgetoverskridelser og åbenbar "benzinafbrænding" blev ikke accepteret i samme grad som tidligere. På den måde var budgetreformen medvirkende til at ændre kulturen i retningen af en væsentligt større økonomisk ansvarlighed i ministerier og forvaltninger.

Der er andre forvaltningspolitiske temaer og initiativer i perioden. Man kunne nævne regelforenkling som et tilbagevendende tema uden større effekt. Man kunne nævne "afbureaukratiseringsplanen", som indeholdt et katalog af konkrete reformideer, som i dag – noget senere end planlagt – i det store og hele er blevet til virkelighed. Men budgetreformen adskiller sig fra andre initiativer, fordi den både formelt og kulturelt får stor betydning som grundstammen i den offentlige udgiftspolitik de efterfølgende 25-30 år.

Men inden vi forlader 80'erne, er der grund til at hæfte sig ved endnu et blivende aftryk på eftertiden. Selve begrebet "modernisering af den offentlige sektor" blev introduceret som et højt prioriteret politisk-ideologisk projekt, som gjorde op med den klassiske bureaukratforståelse og dermed de offentligt ansattes indgroede selvopfattelse. Opgøret med den skepsis, som var manifest hos de fleste af datidens topembedsmænd og i de offentlige fagforeninger, nåede måske ikke at give de helt store konkrete resultater i 80'erne, men det banede vejen for de efterfølgende årtiers forandringer ved gradvist at vende stemningen hos flertallet af offentlige ledere og medarbejdere – samt ikke mindst hos deres organisationer. Fra 90'erne blev det for mange opfattet som meriterende at modernisere, hvor det i store dele af 80'erne mest blev mødt med hån af klassisk skolede topembedsmænd og deres undersåtter.

Management og forvaltningspolitiske redskaber 1990'erne

Hvis 1980'ernes forvaltningspolitik er forankret i budgetreformen og en stille kulturrevolution blandt offentligt ansatte, deres ledere og organisationer, så er 1990'ernes forvaltningspolitik i vid udstrækning forankret i en konkret, praktisk managementtænkning. Fokus er på udviklingen af meget konkrete styrings- og ledelsesredskaber.

» **Uden sammenligning var 1980'ernes forvaltningspolitik båret af budgetreformen.**

» **(...) budgetreformen var (red.) medvirkende til at ændre kulturen i retningen af en væsentlig større økonomisk ansvarlighed i ministerier og forvaltninger.**

» Fælles er inspirationen fra managementlitteraturen og troen på, at den private sektors styrings- og driftsmetoder også virker i politisk ledede organisationer.

Det er her i 1990'erne, at NPM for alvor gør sit indtog i en dansk forvaltningspolitisk kontekst. Der er ikke tale om et samlet system og en fuldstændig konsistent tænkning. Der er snarere tale om en paraply af styringsredskaber, der henter deres inspiration fra den private sektor, og som ikke kun er forankret i en dansk sammenhæng, men bredt i lande med den angelsaksiske forvaltningstradition.

Det er i denne periode, at kontraktstyring og målstyring for alvor indtager den forvaltningspolitiske scene med Finansministeriet som den drivende fortæller. Øget konkurrenceudsætning af offentligt finansierede opgaver introduceres og italesættes også i denne periode. Det gælder både udbud af opgaver til private leverandører og etablering af forsøg med intern konkurrence mellem offentlige institutioner. Taxameterstyringen på uddannelsesområdet er et eksempel på sidstnævnte type af styring. Et andet er det tiltagende fokus på omdannelse af statslige virksomheder til private selskaber eller til noget, der skal ligne private aktieselskaber – eksempelvis Post Danmark og DSB som selvstændige offentlige virksomheder.

Det er også i denne periode, at borgernes og brugernes frie valg for alvor ser lyset. Ikke bare som et forsøg på at skabe en konkurrencemekanisme mellem de offentlige institutioner, men også som en værdi i sig selv. Der sættes fokus på brugertilfredshed, og den traditionelle demokratiske kanal anses ikke længere for tilstrækkelig til at sikre ejerskab og indflydelse på velfærdsstatens serviceydelser.

Medarbejderne kommer også i fokus som andet end pladsholdere i Webers bureaukratimodel. Medarbejderen er en ressource, der skal bringes til at præstere, og pludselig bliver medarbejdertilfredshed, kompetenceudvikling, MUS-samtaler og inddragelse centrale kvaliteter. Som et højdepunkt i denne tænkning trækkes den private sektors Business Excellence-model ind i en offentlig kontekst, hvor ledelse og medarbejdere i fællesskab får ejerskab til virksomhedens udvikling inden for rammerne af den offentlige kvalitetsmodel.

Rækken af initiativer på den forvaltningspolitiske scene er ganske omfangsrigt sammenlignet med tidligere tider. Og ligesom med budgetreformen er der igen ikke tale om et fænomen forbeholdt den statslige sektor. Ideerne aflejres parallelt i kommuner og amter og udrulles med stort engagement af de kommunale organisationer.

Selvom initiativerne umiddelbar er forskellige, så er der også meget klare fællestræk. Fælles er inspirationen fra managementlitteraturen og troen på, at den private sektors styrings- og driftsmetoder også virker i politisk ledede organisationer. Fælles er også et stort fokus på udvikling af konkrete redskaber målrettet de offentlige institutioner og forvaltninger. Til illustration kan nævnes Finansministeriets "Værktøjer til Velfærd" med en stribe af meget konkrete redskaber og vejledninger, der tilmed var samlet i en kuffertlignende indpakning. Pointen var, at de enkelte offentlige institutioner nu både havde incitament og "kultur" til at drive moderniseringen, men at der fra centralt hold skulle tilbydes værktøjer – managementredskaber tilpasset til den offentlige sektors rammevilkår – for at understøtte den decentralt drevne modernisering. Denne tænkning var ikke kun udbredt i staten, men blev gradvist udbredt til mange kommuner og amter.

Umiddelbart kunne man forvente, at en forvaltningspolitik funderet i en myriade af managementredskaber inspireret af den private sektor ville være kontroversiel. Det var ikke tilfældet i 1990'erne. Tværtimod var der i vid udstrækning bred konsensus om tænkningen og initiativerne. Tænkningen blev tilmed drevet frem i en periode med en socialdemokratisk ledet regering. Også de faglige organisationer bakkede op om flere af initiativerne og var i vid udstrækning selv aktive i såvel udviklingen som udrulningen af initiativerne. I overenskomstforhandlinger blev der afsat midler til udvikling af redskaber, der godt nok primært var rettet mod personale- og kvalitetsudvikling. Eksempelvis oprettelsen af Statens Center for Kvalitet og Kompetenceudvikling (SCKK), som gjorde tænkningen omkring ledelse og kvalitetsudvikling til fællesje mellem ledelses- og medarbejderrepræsentanter.

90'erne var højdepunktet for NPM i Danmark. NPM var inspireret af den private sektor og af radikale eksperimenter med nye offentlige styringsformer i det meste af den angelsaksiske verden. Men modsat de radikale eksperimenter i UK og New Zealand, som efter kort tid måtte modificeres, så blev den nordiske – og ikke mindst den danske – mere pragmatiske aftapning af NPM et forbillede for mange kontinentaleuropæiske lande, herunder de nye demokratier i Østeuropa. Det var ikke mindst den stærke decentralisering og inddragelse af medarbejderne i udviklingen af den offentlige sektor, som vakte gehør i OECD-kredsen.

En ny tilgang til forvaltningspolitikken i 00'erne

Forvaltningspolitikken i 00'erne videreudvikler en række temaer fra 90'erne, men allerede ved årtusindeskiftet er det tydeligt, at der både internationalt og i Danmark er et brud på vej. 00'erne bliver det årti, hvor nogle af begrænsningerne i NPM bliver adresseret. Der tales om helhed og sammenhæng på tværs af sektorer, der tales om "governance" frem for om "management", og der kommer øget opmærksomhed på de barrierer for moderniseringen, som udgøres af organisationsstrukturer og suboptimering i de enkelte institutioner. Helhedstænkningen bliver understøttet af digitaliseringsbølgen, som udstiller sektor- og myndighedsgrænser som irrelevante ift. et samlet offentligt leverancesystem og ikke mindst ift. brugernes behov.

Kontraktstyringens stigende detaljeringsgrad fører til selvransagelse omkring forholdet mellem transaktionsomkostninger og effekt, ligesom det bliver synligt, at kontraktens styringsmål ofte bidrager til at skævrive indsatsen. Den politiske styring og forvaltningens ansvar over for den politiske ledelse ("accountability") bliver et tema i mange lande, og der sker en modernisering af kontrolindsatsen i form af "controlling", intern revision og en bredere tilgang til den eksterne "forvaltningsrevision". Samtidig styrkes borgernes mulighed for at vælge til og fra på en række velfærdsområder, og "brugerrettigheder" bliver et centralt, men også kontroversielt tema.

Endelig er 00'erne det årti, hvor strukturreformer igen kommer til ære og værdighed – ikke mindst i Danmark. Hvor 90'ernes forvaltningspolitik leverede redskaber til institutionernes eget brug, så satte 00'erne gang i fusioner, som resulterede i større enheder lige fra kommuner og regioner, skoler og sygehuse til politi- og retskredse, styrelser og regionalstatslige enheder. I årtier havde der været tale om en udbygning og dermed udvidelse af antallet af offentlige institutioner. I 00'erne startede en radikal modbevægelse af rationalisering og konsolidering i færre og større enheder. Målet var at skabe mere bæredygtige enheder, bedre politisk og administrativ styring, mere professionel ledelse samt en mere ensartet betjening af borgerne.

Strukturreformer var – og er – på dagsordenen i mange OECD-lande, men få lande har faktisk formået at gennemføre strukturændringer af et omfang og en rækkevidde som Danmark.

Ved siden af de egentlige strukturomlægninger blev der gjort op med siloer og suboptimering på flere andre måder. Inspireret af Tony Blairs "joined-up government" blev brugeren sat i centrum for en samlet leverancetænkning i borgerportalen "Borger.dk" og den tilsvarende virksomhedsportal "Virk.dk". En række "livssituationer" blev gjort til genstand for forsøg på at omdefinere den offentlige leverancemodel på tværs af myndighedsgrænser. Nogle steder førte det til fusioner, andre steder til fælles digitale løsninger. Den digitale taskforce blev et symbol på nødvendigheden af, at stat, amter/regioner og kommuner arbejdede sammen – helt konkret i det samme projektrum – for at skabe fælles løsninger. Og projekt "Public Governance" og Forum for offentlig topledelse bragte offentlige topledere fra alle forvaltningsniveauer sammen på tværs af sektorer for at lære af hinanden og skabe et fælles billede af god ledelse i de politisk ledede organisationer.

Også politisk blev der set på tværs af sektorer. Blairs stærke Cabinet Office gav inspiration til flere danske eksempler på tværgående politikudvikling organiseret som projekter med forankring i Statsministeriet. Globaliseringsprojektet og Kvalitetsreformen var samtidig eksempler på det internationale skifte fra de indre institutionelle mekanikker i public management til et bredere "governance-perspektiv", der inddrog samfundets centrale interessenter ("stakeholders") i ansvaret for den formulerede politik. Der var mange specifikke træk i dansk politik i 00'erne, der bidrog til denne tilgang, men uanset årsag flugtede den ganske godt med de internationale trends.

00'erne ændrede ikke på den decentrale drivkraft i forvaltningspolitikken, men ændrede dens rammebetingelser gennem strukturreformer og tværsektorielle tiltag både på policy-niveau og på administrativt niveau, hvor digitaliseringsbølgen og helhedstænkningen slog igennem. Og hvor Danmark blev kendt både for sine radikale strukturreformer og for det vidtgående samarbejde om modernisering og digitalisering på tværs af sektorer og niveauer i den offentlige sektor.

10'erne: Hvor er vi på vej hen?

Den omfattende finansielle og økonomiske krise fra 2008 og frem har sat sit præg på de seneste fem års forvaltningspolitik. I Danmark – som i andre lande verden over – har opgaven været at sætte tæring efter næring, og med EU-forpligtelser og en globaliseret

» (...) 00'erne er (red.) det årti, hvor strukturreformer igen kommer til ære og værdighed (...)

» 00'erne ændrede ikke på den decentrale drivkraft i forvaltningspolitikken.

økonomi har spillerummet været snævrere og konsekvenserne derfor større.

Forvaltningspolitisk er krisen blevet kombineret med et opgør med den styringstænkning, som – trods de beskrevne variationer – har domineret moderniseringen siden starten af 80'erne. Fra budgetreformen i 80'erne til budgetloven i 10'erne, fra rammebevillinger og grønthøstere til specifikke business cases og specifikke besparelser er en grundlæggende præmis for moderniseringen under forandring: tilliden til, at de decentrale niveauer er de bedste til at modernisere og effektivisere.

Med budgetloven er den store landvinding fra 80'erne – incitamentet til flerårig økonomisk tænkning og mådehold med henblik på opsparing – ændret til et fokus på den kortsigtede budgetoverholdelse og dermed incitamentet til ”benzinafbrænding”. At der er gode grunde til budgetloven og meget godt i en større alvor omkring budgetoverholdelse, ændrer ikke ved, at nogle helt fundamentale adfældsregulerende incitamentet er under forandring. Det samme gælder effekterne af indkøbsbesparelser, administrative besparelser og indhøstning af gevinsterne ved digitalisering.

Alle fornuftige – og politisk spiselige – besparelsetiltag, men med den forvaltningspolitiske konsekvens, at ”drivet” til at modernisere og effektivisere flyttes fra ledelse og medarbejdere på de decentrale niveauer og til Finansministeriet, som dermed får flere opgaver og detaljebeslutninger på sit bord. Og modsat 90'ernes ”Værktøjer til velfærd”, så er moderniseringens flagskib i 10'erne en centralt defineret opskrift på god økonomistyring, som implementeres med forskriftsmæssige detaljer, der bringer minder om tiden før 80'ernes budgetreform, der konsekvent skubbede ansvaret ”nedad” og væk fra Finansministeriet.

Det er muligt, at den forvaltningspolitiske kursændring er både rigtig og nødvendig i en tid med alvorlige økonomiske udfordringer. Det er også muligt, at en epoke primært ba-

seret på et decentralt incitament til modernisering har haft sin tid, og at det var på høje tid at ændre kursen. Det er for tidligt at vurdere den forvaltningspolitiske epoke, som vi er midt i. Men det er til gengæld relevant at stille nogle spørgsmål til udviklingen i resten af dette årti:

1) Den forvaltningspolitiske teori og praktik har altid set decentraliseringen og de økonomiske incitamentet til modernisering og effektivitet som et svar på kompleksitet, som umuliggør en effektiv central styring. Hvis det er rigtigt, at vi er på vej tilbage til mere central styring, hvordan håndterer vi så kompleksiteten?

2) Et andet argument for den decentrale model har været, at ledelse og medarbejdere på decentrale niveauer blev medspillere frem for modspillere, at de tog ansvaret for en vedvarende modernisering og effektivisering på sig, fordi de havde incitamentet og fandt det meriterende at modernisere. Hvordan fastholder vi engagement og ansvar hos ledelse og medarbejdere i de enkelte institutioner i en tid, hvor styringen bliver mere centraliseret, forskrifterne mere detaljerede og gevinsterne indhøstes centralt?

3) Det tog tid i 80'erne og 90'erne for alverdens finansministerier at forstå, at den egentlige indflydelse lå i at påvirke strukturpolitikken og den brede politikudvikling snarere end i detaljerede bogholderifunktioner, forskrifter og godkendelsesprocedurer. Vil vi med den nye Moderniseringsstyrelse se en tilbagevenden til et mere klassisk finansministeriel tilgang, der fokuserer på den kortsigtede budget- og økonomistyring, arbejds-giverrollen og sanktioner frem for tilskyndelser – altså et Finansministerium, som i højere grad henter inspiration i den røde bygning, som den så ud, før det første moderniseringsprogram så dagens lys i 80'erne?

Forvaltningspolitikken er inde i en spændende udvikling – men måske ikke helt på den måde, som debatten hidtil har givet indtryk af. ■