



Mellem kontrol og blind tillid: Forvaltningspolitikkenes Skylla og Charybdis

Hvordan styrer vi bedst muligt den offentlige sektor? Kan vi få bedre ydelser for de samme penge, nu hvor krisen gør det vanskeligt at tilføre flere økonomiske midler? Hvorfor vælger vi ikke bare enten at stole på de offentligt ansatte eller lave så detaljeret kontrol, at de gør, som de skal? Hvor skal vi bevæge vores forvaltningspolitik hen i de kommende år? Det har en kreds af forvaltningsforskere for nyligt givet et bud på. Artiklen diskuterer, hvad dette bud går ud på, og diskuterer, hvorvidt forvaltningsforskere overhovedet skal komme med sådanne bud.



■ AF PROFESSOR **MSO LOTTE BØGH ANDERSEN**, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, AARHUS UNIVERSITET; PROFESSOR **CARSTEN GREVE**, DEPARTMENT OF BUSINESS AND POLITICS, COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL; PROFESSOR **KURT KLAUDI KLAUSEN**, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, SYDDANSK UNIVERSITET OG PROFESSOR **JACOB TORFING**, INSTITUT FOR SAMFUND OG GLOBALISERING, ROSKILDE UNIVERSITET



Da Håndværkerhavens medarbejdere blev beskyldt for pjæk, og da vuggestuebørnene blev karakteriseret som sanseløse pingviner pga. svigt fra pædagogerne, reagerede politikerne som sædvanlig med krav om mere kontrol, selvom alle partier taler om afbureaukratisering og tillid. Det rejser spørgsmålet om, hvordan vi navigerer mellem forvaltningspolitikkenes Skylla (stram kontrol) og dens Charybdis (blind tillid).



Et nyt forvaltningspolitisk oplæg

I forsøg på at anvise nye veje til at håndtere dette dilemma har ”en bred kreds af forskere” skrevet og publiceret et debatoplæg om ’En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar’ (www.forvaltningspolitik.dk). Denne artikel, som er skrevet af forskergruppens redaktionsgruppe, præsenterer først nogle af oplæggets substantielle grundtanker, hvorefter vi kort diskuterer, hvorvidt og hvordan forvaltningsforskere skal bidrage med anbefalinger til forvaltningspolitikken.

Tillid og egennytte

Man kunne starte med at spørge, hvorfor resten af samfundet ikke bare stoler trygt på, at de offentlige ansatte producerer de bedst mulige ydelser i passende mængder? Selvom mange offentligt ansatte faktisk er motiveret af ønsket om at bidrage samfundsmæssigt og

hjælpe andre mennesker, er dette sjældent deres eneste handlingsmotiv. De ansatte skæver nemlig også i nogen grad til deres egennytte, og den peger ikke altid i den retning, beslutningstagerne ønsker at gå. Desuden kan offentligt ansatte og politikere være uenige om, hvad målsætningen med indsatsen er.

Socialrådgiverne har fx prioriteret at gøre deres klienter til hele mennesker, selvom beslutningstagerne især ønsker folk i arbejde. Endelig kan offentligt ansatte være paternalistiske i den forstand, at de i kraft af deres professionsfaglighed mener at vide, hvad der er bedst for borgerne. Selvom hoftekirurgen formodentlig bedst ved, hvilken hofteprotese der egner sig til en given patient, gælder det imidlertid næppe for alle de valg, der træffes i løbet af en hospitalsindlæggelse, og hvis patienten bliver aktivt inddraget, bliver han måske hurtigere rask. Den rene tillidsmodel, hvor de ansatte har fuld autonomi, er således uhensigtsmæssig, fordi offentligt ansatte ikke alene tænker på brugere og samfund, og fordi deres opfattelse af, hvad der er godt for samfundet og dets borgere, kan afvige fra brugerne og beslutningstagernes opfattelser.

Demotiverende og irrelevant kontrol

Men kunne vi så ikke bare detaljeret kontrollere, at de offentligt ansatte løser deres opgaver, sådan som beslutningstagerne og/eller brugerne vil have det? Ud over at kontrol ofte er dyr og har en tendens til at skævvride indsatsen i retning af det målbare, så er problemet først og fremmest, at det ofte kun er medlemmerne af de faggrupper, der har den fornødne viden om, hvordan man skal løse forskellige opgaver. De har nemlig i kraft af deres uddannelse og faglige fællesskab en specialiseret og teoretisk viden, og de har udviklet en række faglige normer, som de læg-

Enigheden med ideerne og anbefalingerne i oplægget tenderer til at vokse, jo tættere folk er placeret på produktionen af service til borgerne, mens beslutningstagerne på Slotsholmen er mindre begejstrede.

I nogle af ministerierne er der således en opfattelse af, at den velkendte NPM-tankegang er bedre til at fremme effektivitet og besparelser end forskerkredsens forslag.

» Hvis medarbejdere opfatter regulering eller lønsystemer som kontrollerende og som følge heraf bliver demotiverede, viser forskningen, at det kan føre til nedsat arbejdsindsats, forøget sygefravær og i sidste ende dårligere offentlige ydelser.

ger til grund for deres skøn. Det gælder fx læger, jurister og tandlæger.

Det andet problem ved en detaljeret kontrol af de offentligt ansatte er, at man derved risikerer at fortrænge deres motivation til at hjælpe borgerne og løse samfundsproblemer samt reducere selve glæden ved at løse opgaverne. Hvis medarbejdere opfatter regulering eller lønsystemer som kontrollerende og som følge heraf bliver demotiverede, viser forskningen, at det kan føre til nedsat arbejdsindsats, forøget sygefravær og i sidste ende dårligere offentlige ydelser. Incitamenter og regulering, der opfattes understøttende, kan derimod øge den indre motivation og ultimativt forbedre den individuelle og organisatoriske performance. Selv de meget kritiserede elevplaner opfattes eksempelvis som understøttende af en del folkeskolelærere, og nogle ser resultatløns som et klap på skulderen, mens andre ser det som et fedterøvstilæg.

Man kan undgå fortrængning af den indre motivation ved at gennemføre styringstiltagene med respekt for medarbejdernes behov for selvbestemmelse, meningsfulde relationer til andre mennesker samt for mulighederne for at føle sig fagligt kompetent. Styring og kontrol er nødvendig, men den bør udformes, så den ikke sker på bekostning af de ansattes indre motivation, som er en af den offentlige sektors største ressourcer.

Inddragelse og meningsfulde målesystemer

For at undgå, at styringssystemerne fortrænger de ansattes motivation, kan man inddrage de personer, hvis aktiviteter gøres til genstand for måling, i designet af styringssystemerne. Her ligger der en vigtig ledelsesopgave. Det er nemlig essentielt at udforme målesystemerne, så de opfattes som meningsfulde og retfærdige. Hvis styringssystemerne er i modstrid med de ansattes professionelle normer, vil de blive opfattet som både kontrollerende og meningsløse. I

så fald er faren for at fortrænge den indre motivation overhængende. På nogle områder er Ny Løn blevet kritiseret for at gøre netop det, og en del ledere har også givet udtryk for, at det er ufleksibelt og begrænsende for deres ledelsesrum. På tilsvarende vis har SOSU-medarbejdere mindre indre motivation og højere sygefravær, hvis de opfatter dokumentationskravene på deres arbejdsplads som meget kontrollerende. Vi skal altså undgå, at medarbejderne oplever styring som kontrollerende, samtidig med at vi må erkende, at en vis styring er nødvendig. Det er netop forvaltningspolitikkenes Skylla og Charybdis.

Samfundets legitime interesser og de professionelle viden og normer

Det handler om at finde en middelvej mellem respekt for de professionelle viden og normer på den ene side og resten af samfundets legitime ønsker til de offentlige ydelser på den anden side. De fagprofessionelle skal være responsive over for politikere og brugere, og de skal garantere høj kvalitet via faglig udvikling og intern justits. Dokumentation og gennemsigtighed skal kombineres med fastholdelse og videreudvikling af en høj faglighed hos dygtige og engagerende medarbejdere. Det handler altså ikke om at bevæge os tilbage til tiden, hvor de fagprofessionelle svang taktstokken i den offentlige sektor i kraft af deres faglige autonomi. De fagprofessionelle skal genvinde noget af deres handlefrihed, men de skal ikke have monopol på at beslutte, hvordan velfærdsopgaverne skal defineres og løses, og hvad der er god kvalitet i opgavevaretagelsen. Det skal politikere, administratorer og andre berørte aktører, herunder især brugere, være med til at afgøre.

Offentligt ansatte skal åbne sig i forhold til omverdenen og indgå i flerfagligt samspil og en tæt dialog med det politisk-administrative niveau og borgerne om at løse opgaverne. Det kræver en stærk kernefaglig ballast, og de fagprofessionelle uddannelser, herunder efteruddannelsessystemet, skal forberede de offentligt ansatte til den nye rolle.

→ SIDE 12

» Det handler altså ikke om at bevæge os tilbage til tiden, hvor de fagprofessionelle svang taktstokken i den offentlige sektor i kraft af deres faglige autonomi.

Borgerne som partnere i produktionen

Vi står midt i en økonomisk krise, der sammen med demografiske ændringer og stigende forventninger lægger maksimalt pres på finansiering af den offentlige sektor, og det kan håndteres ved i højere grad at gøre borgerne til ligeværdige partnere i produktionen af velfærdsservice.

Vi skal huske, at borgerne selv er allermost interesserede i at få løst opgaverne i den offentlige sektor på en god måde. De skal hjælpes til at hjælpe sig selv, bidrage aktivt til de offentlige servicetilbud og inviteres til at deltage i udviklingen og samproduktionen af offentlige løsninger. Borgerne er kompetente fortolkere af egne behov, og deres vurderinger og forslag skal tages alvorligt. Det offentlige skal fx gøre mere for at vejlede ældre borgere i, hvordan de selv kan klare forskellige gøremål trods svigtende kræfter, og de ledige skal bidrage aktivt til formuleringen af deres egen jobplan.

Endelig skal borgerne bidrage aktivt til at udforme de offentlige servicetilbud, så de bliver mere behovsorienterede, kvaliteten højnes, og effekten forbedres. Det kan ske både som brugere og som frivillige. Borgerne har mange ressourcer og potentialer, som skal realiseres til gavn for den enkelte og bidrage til at give bedre effekt af den offentlige indsats og mindre pres på de offentlige kasser.

Ikke alle borgere kan og har mod på at klare sig selv eller ønsker at medvirke til at forstærke og udvikle den offentlige indsats. Helt ny forskning viser, at kapaciteten til at træffe kvalificerede valg og gøre sin mening gældende over for de offentligt ansatte varierer både mellem områder (den er fx høj på dagpasningsområdet og lavere på hospitalerne) og inden for områder (hvor især uddannelse bidrager positivt til en højere kapacitet). En bekymring kunne være, at borgere, som har mange ressourcer og gerne vil gøre brug af

dem, vil få en bedre offentlig hjælp end mere ressourcetsvage borgere.

Mange borgere kan dog bidrage mere, end de gør i dag – især hvis de mægtig- og myndiggøres af de offentlige medarbejdere og systemer. Vi skal desuden huske, at bidraget fra de ressourcestærke borgere kan frigøre ressourcer til at hjælpe de ressourcetsvage borgere. Den øgede inddragelse af borgerne kræver imidlertid, at de offentligt ansattes dialog med borgerne ikke bliver formynderisk, og det skal tages alvorligt at forberede både medarbejdere og ledere til deres nye rolle i forhold til borgerne.

En ønskværdig forvaltningspolitik

Det bringer os tilbage til spørgsmålet om forskernes rolle i diskussionen om en ny forvaltningspolitik. Man kunne spørge, om en ”bred kreds af forvaltningsforskere” skal udtale sig så normativt, som vi gør i debatoplægget. Formålet var oprindeligt at skabe en dialog mellem forvaltningsforskere, praktikere og beslutningstagere i den offentlige sektor om udviklingen af forvaltningspolitikken i en tid, hvor New Public Management (NPM) ikke længere har alle svarene på de mange nye og store udfordringer.

Dette formål er i høj grad blevet opfyldt. Der er talt og skrevet en del om vores oplæg i medierne, og vi har holdt mere end 20 foredrag om vores tanker i ministerier, regioner, kommuner, tænketanke og fagprofessionelle organisationer. Listen med bestillinger på oplæg i efteråret er lang og omfatter også de politiske partier. Enigheden med ideerne og anbefalingerne i oplægget tenderer til at vokse, jo tættere folk er placeret på produktionen af service til borgerne, mens beslutningstagerne på Slotsholmen er mindre begejstrede. I nogle af ministerierne er der således en opfattelse af, at den velkendte NPM-tankegang er bedre til at fremme effektivitet og besparelser end forskerkredsens forslag.

Men med et normativt debatoplæg må vi som forskere være indstillet på, at politiske vurderinger i høj grad er styrende for debatten. Så vi har set det som et sundhedstegn, at uenighederne er blevet luftet. Vi håber, at vores forskningsbaserede oplæg har været med til at informere debatten, hvilket er vores klare indtryk. Samfundsforskeres formidling og deltagelse i samfundsdebatten bliver meget fersk, hvis man altid skal holde sig helt fra normative vurderinger.

Hvis man accepterer præmissen om, at forvaltningsforskere godt kan bidrage til debatten om den fremtidige ønskværdige forvaltningspolitik, kunne den næste byge af spørgsmål være: Hvorfor så ”en bred kreds af forvaltningsforskere”? Hvorfor ikke blot udtale sig som enkeltpersoner? Risikerer man ikke, at oplægget bliver ukontroversielt og inetsigende eller (måske endnu værre), at der breder sig en stemning af hegemoni, hvor oplægget bliver statisk og hæmmer andre nye tanker? Og er oplægget virkelig bredt funderet? For at tage fat i sidstnævnte først, så er den institutionelle spredning i hvert fald stor. Forskere fra alle landets større forvaltningsmiljøer har deltaget: Københavns, Roskilde, Aalborg, Syddansk og Aarhus Universitet er repræsenteret, hvilket også gælder for SFI og det nydannede Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner. Der er vidt forskellige videnskabsteoretiske tilgange repræsenteret i forskergruppen, og deltagernes forskningsområder spænder fra demokratisk netværksstyring til økonomiske incitamenter og strategisk ledelse.

Et fælles oplæg til en ny forvaltningspolitik

Vi har ikke altid været enige, og det har heller ikke været formålet, men diskussionerne har været præget af høj gensidig respekt for hinanden, og det er også derfor, at det for første gang er lykkedes at formulere et fælles oplæg om dansk forvaltningspolitik. I forhold til, om oplægget er blevet for ukontroversielt, er den ovenfor beskrevne uenighed fra dele af centraladministrationen en indikation på, at det ikke er tilfældet. Men der er nok ikke tvivl om, at nogle ting ville have været sat mere på spidsen, hvis oplægget havde været udarbejdet af en enkeltperson.

Men netop udvekslingen af synspunkter i processen har efter vores mening givet et bedre og mere velfunderet produkt, end hvis vi alene skulle have blandet os i samfundsdebatten som enkeltpersoner. Der vil efter vores mening altid være brug for, at forvaltningsforskere med noget på hjertet i forhold til forvaltningspolitikken også bidrager individuelt, og den grad af debat og kritik, der indtil videre har været af debatoplægget, beroliger os i forhold til bekymringen om den mulige hegemoniske virkning. I forhold til at fastholde oplæggets dynamiske karakter har vi bl.a. planlagt en rundbordsdiskussion i efteråret med bred deltagelse for forvaltningsforskere – både bidragydere til oplægget og forskere, der ikke har deltaget i den oprindelige proces, og meningen er, at oplægget løbende skal tilpasses nye indsigter opnået via dialogen.

Vi venter stadig på en moderniserings- og til-lidsreform fra regeringens side, så det er for tidligt at evaluere oplægget og processen omkring det. Men allerede nu fremstår den øgede dialog som hovedgevinsten. Dialogen internt mellem forvaltningsforskere, dialogen mellem forvaltningsforskere og hhv. beslutningstagere og praktikere, samt den brede diskussion i samfundet om forvaltningspolitik. Vores opfattelse er på den baggrund, at forvaltningsforskere skal bidrage med anbefalinger til forvaltningspolitikken i så stort omfang som muligt, både kollektivt og individuelt, og at det skal ske i gensidig respekt for andres synspunkter og med tydelig angivelse af, om det er et normativt indspil eller ej. ■

Selve oplægget kan findes på www.forvaltningspolitik.dk, hvor der også er en liste over bidragende forskere.