



En kreds af forskere har i foråret 2012 udgivet et forvaltningspolitisk debatoplæg (se forvaltningspolitik.dk). Administrativ Debat har bedt fhv. kommunaldirektør Marius Ibsen om at kommentere det nye debatoplæg.

# Nyt forvaltningspolitisk debatoplæg uden klare svar

*Det nye forvaltningspolitiske oplæg er velkomment (forvaltningspolitik.dk). Der er behov for en kvalificeret diskussion af, hvordan politikerne styrer: både hvor den offentlige sektor skal hen, og hvad den må koste. Oplægget bygger desværre på en opfattelse af den offentlige sektor, som ikke helt kan genkendes i virkeligheden, og er desuden holdt i generelle vendinger. Oplægget giver derfor meget få klare svar. Samtidig konfronterer oplægget ikke væsentlige, kendte og konkrete problemstillinger på de enkelte sektorområder og forvaltningsniveauer. Det er ærgerligt.*

## ■ AF MARIUS IBSEN, FHV. KOMMUNALDIREKTØR GLADSAXE KOMMUNE

En kreds af forvaltningsforskere fra en række universitetsinstitutter har fremlagt et bud på en ny dansk forvaltningspolitik, der ”kan styrke den offentlige sektor, så den bliver bedre i stand til at løse centrale opgaver i velfærdssamfundet”.

Udgangspunktet er en antagelse af, at de sidste 20 års forvaltningspolitik har været stærkt præget af New Public Management. Det har, siges det, ført meget godt med sig, men har også haft en række negative virkninger. Derfor er der behov for en ny forvaltningspolitik, som ikke indebærer et absolut brud med, hvad der gik forud, men kombinerer dette med nye ideer, ikke mindst om de offentligt ansattes motivation. Der lægges vægt på at styrke de fagprofessionelles rolle, fordi disse fagprofessionelle ”i stigende grad har været presset til at gøre det, der måles og vejes, fremfor det som deres specialiserede viden og faglige standarder tilsiger dem at gøre”. Men det fremføres også, at den offentlige sektor skal stole på egne kræfter og ikke

ligge under for forestillingen om, at ”den private sektor og den markedsbaserede konkurrence i et og alt er den offentlige sektor overlegen”. Der lægges op til mindre privatisering og mindre konkurrence.

### Kærkomment med et forvaltningspolitisk oplæg

Principielt er der grund til at byde oplægget velkomment. Det er fornuftigt en gang imellem at spørge sig selv, om de mekanismer, der har været de gængse løsninger på alle problemer, nu også virker helt som forventet. Og så er det spændende, når forskere forsøger at sammenfatte, hvad vi aktuelt ved, og at omsætte det i anvisninger for praktisk handling.

Vurderingen af oplægget må nødvendigvis være præget af ens udgangspunkt. Mit er, at jeg er en gammel, virkelighedsramt embedsmand, der har erfaringer om, hvordan forvaltningen fungerer, og også har søgt at følge med i forskningen.

Med dette udgangspunkt kan der stilles i alt fald to spørgsmål til debatoplægget. Er diagnosen af de seneste års udvikling og af forvaltningens aktuelle stadiet rigtig? Og er de foreslåede ændringer – kuren – den rette?

### Diagnosen: Dårligdomme forårsaget af en central styret NPM-inspireret forvaltningspolitik

Hvad det første angår, kan oplægget godt give det indtryk, at en stærkt centralt styret forvaltningspolitik, baseret på NPM, har været dominerende de sidste 20-30 år.

Det siges, at ”tiden hvor en håndfuld embedsmænd i et enkelt ministerium fastlægger kursen for hele den offentlige sektor er forbi”. Jeg tvivler på, om den tid nogensinde har eksisteret. Jo, der sad nogle embedsmænd og skrev forskellige programmer og pjecer. Men – modsat hvad nogle af forfatterne efterføl-

» Principielt er der grund til at byde oplægget velkomment. Det er fornuftigt en gang imellem at spørge sig selv, om de mekanismer, der har været de gængse løsninger på alle problemer, nu også virker helt som forventet.

gende har givet udtryk for – så blev moderniserings- og andre programmer ikke modtaget, som var det de 10 bud. Derfor er forvaltningen i dag mere varieret – eller om man vil mangfoldig – end man får indtryk af ved at læse oplægget.

Kontraktstyring blev nok indført for de statslige styrelser, men er ikke slået stærkt igennem i kommunerne. I alt fald viser Kurt Klaudi m.fl.s undersøgelse af kommunale ledere en meget stor variation, hvad angår anvendelse af styringsmidler. Man tager lidt fra alle hylder, værdiledelse, målstyring, kontrakter. Og målstyringen i kommunerne er de fleste steder ikke særligt præcis.

Der er sket en vis privatisering. Vi har fået et beskedent udbud af private sygehuse og privat hjemmehjælp. Men omfanget er ikke stort, vi har eksempelvis ikke det antal private plejehjem, som man har i Sverige. Og et stykke ad vejen er der tale om en tilbagevendende til tiden før 1970, hvor vi havde en del private sygehuse, sygekasser og praktiserende jordemødre. Det blev alt sammen afskaffet i forbindelse med kommunalreformen af 1970 i en rus af tiltro til det offentliges evne til at styre og koordinere.

Udlanceringen er øget, men slet ikke i det omfang, den tidligere regering ønskede sig. Og den omfatter fortsat stort set ikke kerneydelserne.

Der er indført valgfrihed, men vi ved ikke, i hvilket omfang den udnyttes.

Hvad angår den økonomiske styring hævdes det, at pendulet er svinget for langt i retning af central økonomistyring, resultatkontrol og ensidig jagt på kortsigtede effektivitetsgevinster. Det er for mig en overraskende påstand. Moderniseringsprogrammerne sigtede faktisk på det modsatte. Budgetreformen i 80'erne lempede Finansministeriets detailkontrol og åbnede op for at videreføre bevillinger. Der blev også indført taxametersystemer, som gjorde den enkelte institution mindre afhængig af at søge velvilje hos de højere magter. I den kommunale verden blev et system af faste, centralt fastsatte normeringer erstattet af lønsummer med betydelig dispositionsfrihed.

Det skal tilføjes, at det gennem en lang årække ikke er lykkedes at nå de udgiftspolitiske mål, som skiftende regeringer har sat sig. Den økonomistyring, vi har haft, har altså ikke virket godt nok. Og hvis nogen virkelig mener, at vi har haft en stærk centralisering,

## » Og hvis nogen virkelig mener, at vi har haft en stærk centralisering, vil de nok få sig en forskrækkelse, når budgetloven for alvor slår igennem.

vil de nok få sig en forskrækkelse, når budgetloven for alvor slår igennem.

Endelig kunne lønkommissionen konstatere, at den meget omtalte nye løn nok havde decentraliseret løndannelsen, men ikke havde ændret lønsystemet til det individualiserede og præstationsorienterede system, som tilhængerne ønskede.

Alt i alt: Ja, den bevægelse, der er kaldt New Public Management, har ændret den offentlige forvaltning, men ikke i det omfang tilhængerne håbede på og modstanderne frygtede. Hertil kommer, at der er sket mange ændringer i forvaltningen, som man ikke med mening kan gøre hverken moderniseringsprogrammer eller NPM ansvarlige for. Det drejer sig især om den ganske omfattende procesregulering, som er afledt af hverdagens politiske krav, men i lodret modstrid med de fine programmer.

Oplæggets diagnose er derfor efter min mening klart overdrevet. Patienten er ikke så syg, som doktoren siger. Hvis sygdommen ikke er så alvorlig, skal kuren næppe heller være så skrap.

### **Kuren: Klare rammer, tillid, innovation, borgerinddragelse og mindre valgfrihed**

Det fører frem til det andet hovedpunkt: Er kuren den rette og ordineres den i en passende dosis? Det er faktisk svært at svare på, fordi forslagene til ny forvaltningspolitik er holdt i forbløffende generelle vendinger.

Det hedder, at kontraktstyringen nogle steder er gået for vidt. Det siges også, at der skal være klare rammer bestående af nogle få og flerårige effektmål og et overordnet og flerårigt udgiftsloft. Det kunne være interessant at se denne tanke udfoldet i konkrete bud på, hvad man gør, både der hvor kontraktstyringen opleves som tung og snærende, og der hvor den har karakter af hensigtserklæringer.

Det hedder, at valgfriheden skal begrænses. Ironisk nok siges det i samme afsnit, hvor

→ SIDE 16

## »» Patienten er ikke så syg, som doktoren siger.

borgerens aktive medvirken prises i høje toner. Borgeren skal altså inddrages, men helst ikke have nogen magtmidler. Og det havde været rigtig godt, hvis vi kunne få at vide, om det er det frie valg af skoler, daginstitutioner, plejehjem eller sygehuse, der skal begrænses.

Oplægget argumenterer, at der skal samarbejdes med private virksomheder om innovation. Det lyder spændende, men inden tanken udvikles videre, burde man nok forklare, hvordan et sådant samarbejde skal bringes i overensstemmelse med EU's udbudsregler.

Der tales meget om tillid og samarbejde mellem kommuner og stat. Det har jo været forsøgt i mange år under betegnelsen "budgetsamarbejde", men både den tidligere og den nuværende regering har konkluderet, at samarbejde uden sanktioner ikke var et effektivt middel. Det er en udvikling, en forhenværende kommunaldirektør kun kan beklage, men man skylder i det mindste at anerkende, at det næppe er nok bare at sige, at der skal vises tillid. Finansministeriet vil med et træt blik svare, at det har vi prøvet.

Oplægget efterlyser med rette både en stærk økonomistyring og en styrkelse af de folkevalgtes politiske lederskab på alle niveauer. Det kunne være godt med lidt flere tanker om, hvordan det gøres i praksis. Denne læser ville i alt fald gerne have forklaret, hvordan

man både kan give fagfolkene større frihed, styre økonomien stramt og sikre klar politisk ledelse. En nærliggende løsning er faktisk den kombination af flerårige rammer og veldefinerede mål, som nævnes næsten i en bisætning. Hvis det blev foldet mere ud, ville det også fremstå klarere, at man ikke ønsker at kassere alt, hvad der er sket de sidste 30 år, men at videreudvikle det.

### **Intet lært, intet glemt**

Desværre betyder kombinationen af en overdreven diagnose og en uklar kur, at oplægget (utvivlsomt mod forfatterens hensigt) løber en vis risiko for at blive grebet af de kredse, der intet har lært og intet har glemt, men ønsker sig tilbage til de gode gamle dage, hvor lægerne bestemte på sygehusene, lærerne styrede skolen, politikerne behandlede fagfolk med respekt, og en forvaltning blot skulle sørge for lønanvisning og bogholderi, men i øvrigt blande sig udenom.

Der er næppe tvivl om, at debatten om styring ville have godt af en mere nuanceret forståelse af de offentligt ansattes motiver end den, som megen NPM-litteratur bygger på. Der er også behov for en kvalificeret diskussion af, hvordan politikerne styrer: både hvor den offentlige sektor skal hen, og hvad den må koste, samtidig med at medarbejderne er engagerede. Men forfatterne burde have brugt mere tid på det, så man havde kunnet konfrontere de utallige djævle, der gemmer sig i detaljerne, både hvad angår de faktiske forhold i dag og forslagene til ændringer. Jeg har hørt den tidligere finansminister Knud Heinesen sige, at et godt notat giver svar på spørgsmålet: Hvad gør vi så? Det samme krav bør stilles til et forvaltningspolitisk debatoplæg. ■