

Transcending New Public Management

Tom Christensen

Professor, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

tom.christensen@stv.uio.no

New Public Management som reformbølge synes at have passeret toppen. Artiklen starter med at spørge hvorfor dette er sket. Årsagen synes at have at gøre med svækket styring og koordination, problemer med at øge effektiviteten, såvel som med stigende nationale og internationale fornemmelser for usikkerhed. Derefter drøftes hvad der kendetegner post-NPM som reformbølge. Her er det særligt den øgede styring og koordination, samt øget kulturel integration, der drøftes. Til slut diskuteres hvad der sker i mødet mellem de to reformbølger – NPM hhv post-NPM – og hvilke effekter dette møde har på offentlig beslutningsadfærd.

Fra NPM til Post-NPM

Offentlige organisationer ændres tilsyneladende i et stadigt større tempo rundt omkring i verden, enten som følge af kontinuerlige og afgrænsede ændringer, som nogen gange summerer op til større ændringer (Streeck og Thelen, 2005), eller gennem større reformbølger som en konsekvens af reformpolitik (Pollitt og Bouckaert, 2004). Det stadigt stigende ændrings- og reformtempo kan tyde på en stærkere ændringstakt i det omkringliggende samfund, som afspejles i det politisk-administrative apparat, sådan at offentlige ledere kontinuerligt må tilpasse sig dette. Men også andre fortolkninger er mulige, som at der foregår kontinuerlige forhandlinger og genforhandlinger mellem forskellige aktører med udgangspunkt i diverse interesser og ik-

ke mindst kulturel resistens (Christensen og Lægneid, 2001a). Eller at ledere præges af kapacitets-, kontrol- og vidensunderskud, noget som giver anledning til stadigt flere ændringsprocesser, hvor disse delvist er præget af forvirring, tvetydighed og symboler, alle træk fra garbage-can-lignende processer (March og Olsen, 1976; Olsen, 1988).

Fokus i denne artikel er på forholdet mellem reformbølger, herunder særligt de to nyere bølger som har fået navnet New Public Management (NPM) og post-NPM (Christensen, Lie og Lægneid, 2007). Mit udgangspunkt er kontroversielt og bør debatteres åbent, for jeg antager at NPM har passeret toppen af sin betydning. Det vil først blive belyst, hvorfor denne udvikling har fundet sted. Derefter vil fokus blive rettet mod det som kendetegner den nye bølge, der er vokset frem i Australien og New Zealand fra slutningen af 1990'erne, nemlig post-NPM. Hvad kendetegner post-NPM, og i hvilken grad og hvordan kan man sige, at denne bølgen er en reaktion på NPM? Herefter er spørgsmålet, hvad der sker når to reformbølger mødes? Kan vi se dette som en konflikt og kamp, hvor størstedelen af NPM forsvinder når post-NPM kommer til, akkurat som nogen hævder at NPM har erstattet det gamle Weberianske regime i den offentlige sek-

tor? Eller er det som om at disse bølger lever i sameksistens, fredelig eller ikke? Opstår der komplekse eller hybride blandinger af reformbølger? Endelig vil det blive diskuteret, hvilke effekter dette møde mellem reformbølger har på offentlige beslutningsprocesser? Ændres lederens rolle og kapacitet, indflydelsesforholdene mellem aktørerne eller de videnskæssige aspekter af reformprocesser i den offentlige forvaltning?

Hvorfor har NPM passeret toppen?

Spørgsmålet om, hvornår NPM blev indført, hvor mange elementer fra NPM der i realiteten blev iværksat, og hvor dybt reformbølgen stikker i praksis, varierer naturligvis mellem og inden for forskellige landes offentlige forvaltninger (Wright, 1994). Alligevel synes der at være noget der peger mod at NPM har passeret toppen og ikke er så dominerende som for 10-15 år siden. I princippet giver NPM sig mere synlige udtryk i lande og på policyområder, der har startet tidligt med NPM og implementeret de tilhørende reformelementer bredt og dybt, end i lande der er startet sent og nølende, og som har udvalgt nogle reformelementer, som de har brugt forsigtigt (Hood, 1996).

En hovedårsag til NPM's svækkelse og eventuelle tilbagefald er at reformbølgen har bidraget til at svække den politiske styring (Christensen og Lægreid, 2001b). Reformentreprenørerne bag NPM lovede, at den politiske styring ikke skulle svækkes, men bare gå over i andre former. Men dette løfte er ikke blevet holdt. Årsagen til dette er en formel svækkelse af de politiske lederes autoritet gennem en form for vertikal specialisering – det vil sige øget decentralisering og uddelegering til lavere forvaltningsniveauer, -institutioner og -ledere, som sammen med et kulturelt og symbolsk pres i retning af mindre politisk styring har medført en reel svækkelse af de politiske lederes indflydelse. Øget horisontal specialisering eller fragmentering har også medført større kapacitetsproblemer i

toppen blandt politiske og administrative ledere. Politiske ledere er i højere grad blevet skeptiske over for denne svækkelse af deres indflydelse. Kombinationen af undergravet styring, problemer med viden om hvad der sker i de underliggende institutioner, og at de som ledere oftest får skylden for problemerne, har vist sig at være særligt problematisk (se Brunsson, 1989). Når politiske ledere ønsker at generobre styringen, og dermed gå imod et centralt træk ved NPM, har der været en tendens til at dette har omhandlet mange forskellige ledere uafhængigt af deres politiske farve og tidligere indstilling til NPM. Dette er interessant, idet øget styring oftest forbindes med venstrefløjssregeringer.

En anden hovedårsag til NPM's retræte har været at mange politiske og administrative ledere er kommet til den indsigt at NPM ikke kan levere øget effektivitet i den offentlige forvaltning (Christensen og Lægreid, 2007a). Øget effektivitet blev jo oprindeligt set som selve rationalet for NPM og overordnet alle andre hensyn, så dette er et kritisk punkt. Selv om det i udgangspunktet er vanskeligt at kunne forudse nogen klar sammenhæng mellem en del centrale makro-økonomiske størrelser og NPM som en bred reformbølge, så har der bredt sig en erkendelse af at de typiske NPM-lande som de angelsaksiske ikke har leveret bedre økonomiske resultater som følge af denne reformbølge. Når det gælder effektiviteten i de offentlige organisationer, som er blevet reformeret med udgangspunkt i NPM, er forskningsresultaterne modsætningsfyldte. Generelt mener mange økonomer at kunne påvise at der er markante besparelser at hente på at iværksætte NPM-relaterede reformer, såsom mere brug af markedet, konkurrenceudsætning, mere brug af private udbydere, bench-marking, osv. (Domberger og Rimmer, 1994; Domberger og Jensen, 1997). Blandt politologer er perspektiverne og resultaterne mere tvetydige, men de er generelt mere skeptiske i forhold til NPM's øgede betydning for den offentlige

forvaltnings effektivitet (Boyne et al., 2003). Nogle af disse hævder, at man skal medregne alle omkostninger der er forbundet med at igangsætte og iværksætte omstillingsprocesser. Resultatet af regnestykket bliver så mindre klart mht. hvorvidt og hvor meget effektivitet der egentlig er vundet. Andre lægger vægt på betydningen af enkelte typer af tiltag og siger, at enkle og tekniske offentlige serviceydelser har det største effektivitetspotentiale, mens mere komplekse tjenester med mere utydelige og inkonsistente mål og hensyn viser tvetydige resultater. Det bliver også påpeget at øget effektivitet kan hænge sammen med en nedskæring i medarbejdorstaben, hvilket er tilfældet i forskellige transport- og kommunikationssektorer, og hvis disse arbejdstagere ikke bliver videreuddannet og ikke får job i andre sektorer vil de belaste andre dele af budgettet, som de sociale forsikringsordninger. Så kritikken er ofte at det bliver vanskeligt at sammenligne effektivitet over tid mht. NPM-reformer, fordi man sammenligner »æbler og pærer«.

I tilknytning til debatten om øget effektivitet har der også udviklet sig en debat om kvaliteten af offentlige serviceydelser. Kritikerne af NPM mener, at det alt for let tages for givet at øget effektivitet betyder øget kvalitet. De hævder tværtimod, at der kan være et decideret modsætningsforhold mellem effektivitet og kvalitet (Self, 2000). Et eksempel på dette kan være en konkurrenceudsætning af et plejehjem, hvor en aktør efter at have vundet en kontrakt må rekruttere sundhedspersonale på en konkurrencedygtig løn, som kan medføre en lavere plejefaktor og dårligere kvalitet. Det er også blevet hævdet at udbredt brug af NPM fører til øget social ulighed, sådan som det ses i Australien og New Zealand (Stephens, 1996). NPM kan føre til at arbejdstagerne med de svageste politiske og sociale ressourcer mister jobbet eller taber i en øget konkurrence om offentlige ydelser, ud fra en erkendelse af en Matthæuseffekt, dvs. de som har meget vil få mere, og de sva-

ge vil i relation hertil fremstå deproverede. Den politiske accept af en sådan effekt varierer mellem landene og er lavest i Norden, selv om dette gradvist er i færd med at ændre sig, for eksempel i tilknytning til en voksende »underklasse« af indvandrere.

En tredje hovedårsag til modstand mod NPM som reformbølge hænger sammen med den øgede følelse af usikkerhed og krise i verden. En dramatisk manifestation af dette kom med 9/11 i 2001, der medførte at præsident Bush umiddelbart inddrog kontrollen over lufthavnssikkerheden, og iværksatte en storstilet styrings- og samordningsproces mht. forvaltningen af den nationale sikkerhed, både på den civile (Department of Homeland Security) og den militære side (Kettl, 2004; Hammond, 2007). I kølvandet på dette har en række lande, som eksempelvis Australien og Storbritannien, iværksat lignende præventive tiltag, som ofte er blevet beskyldt for at være »drakoniske« og bryde med de demokratiske rettigheder og retssikkerhedsprincipper (Etzioni, 2004). Et andet eksempel er forskellige pandemier, som SARS, fugleinfluenza og svineinfluenza, som har medført øget international styring og samordning, men også nationale kriser og nye tiltag som omorganisering af styringen af fødevarer sikkerheden. Effekterne af tsunamien i Thailand havde også lignende træk, hvor den øverste embedsmand i Udenrigsministeriet i Norge måtte gå af som følge af en dårlig håndtering af krisen og det nationale sikkerhedsapparatet blev omorganiseret. Og det sidste eksempel er den globale økonomiske krise som i mange lande har medført krav om og en reel styrkelse af den centrale offentlige styring og stærkere involvering af staten i det økonomiske liv. I de allerfleste land har både politiske og økonomiske aktører, som ellers traditionelt er meget skeptiske over for offentlig styring, nærmest tryglet staten om at gribe ind for at håndtere krisen. Så kriser og katastrofer har generelt haft både internationale og nationale konsekvenser, som oftest øger styringen og

samordningen. Igen kan det hævdes, at dette er gjort af politiske ledere af alle politiske af- skygninger (Boin et al., 2005).

En fjerde hovedårsag er at myterne, symbo- lerne og retorikken, der er relateret til NPM i en periode har været på tilbageslag og mod- myterne er tilsvarende vokset frem. Der er blevet stillet spørgsmålstejn ved, om man skal acceptere de forskellige negative konse- kvenser af NPM, som for eksempel dårligere kvalitet på tjenester, øgede omkostninger, øgede sociale forskelle osv. Retorikken om- kring struktureringen af den offentlige sektor er også under udvikling. Fortalerne for NPM har argumenteret for at øget vertikal og hori- sontal specialisering medfører øget effektivitet gennem en blanding af strategisk styring fra toppen, klarere rollefordeling, bevidst brug af virkemidler lavere nede i hierarkiet, øget resultatbevidsthed osv. (Christensen og Lægneid, 2001b). NPM-kritikerne, som har fået øget vind i sejlene, hævder derimod, at strukturel fragmentering medfører ineffekti- vitet pga. »administrativ egoisme og snæver- syn«, svækket samarbejde og øgede kapaci- tetsproblemer i forlængelse af, at flere sager kommer på den politiske og administrative ledelses bord.

En femte hovedårsag, som både har tekniske og symbolske aspekter i sig, drejer sig om øget brug af informationsteknologi (IT). Fra starten blev der stærkt argumenteret for, at NPM indebar øget effektivitet på grund af strukturel fragmentering og klarere rollefor- deling, klarere mål, mere bevidst brug af vir- kemidler, mere resultatmåling, mere bevidst- hed om effektivitet og serviceorientering, mere åbenhed om ressourceforbruget osv. In- teressant nok hævder også aktørerne som står bag post-NPM at denne reformbølge også fører til mere effektivitet, men nu er virke- midlet øget styring, samordning og sammen- lægning (Christensen og Lægneid, 2007a). I den forbindelse er der blevet argumenteret for at det er blevet lettere at kommunikere i

komplekse strukturer end hidtil, især på grund af nye IT-instrumenter som kan frem- me brugerorienteringen og give betydelige samordningsgevinster.

Hvad er typisk for post-NPM?

Hovedideen bag post-NPM er »bring the sy- stem back together again« (Gregory, 2003), dvs. at den kan ses som en reaktion på NPM og særligt de negative konsekvenser af frag- menteringen under NPM. Den nye post- NPM-reformbølge blev fra afslutningen af 1990erne et nyt træk i tidligere typiske NPM- lande som Australien (whole-of-govern- ment), New Zealand og Storbritannien (joi- ned-up government) (Bogdanor, 2005; Halli- gan, 2006; Richards og Smith, 2006). Post- NPM er generelt mindre præget af strukturel- le ændringer end NPM, og lægger relativt mere vægt på kulturelle ændringer (Christen- sen og Lægneid, 2007a). De strukturelle æn- dringer er på den ene side »hårde« og på den anden side relativt »bløde«. De hårde æn- dringer indebærer for det første strukturel, vertikal despecialisering eller integration, ek- sempelvis ved at integrere direktorater (agen- cies) i et departement eller at styrke de sty- ringsinstrumenter, som en politisk og admi- nistrativ ledelse har over for direktoraterne, de enkelte tilsynsorganer og de statslige sel- skaber. Det er alt sammen eksempler på æn- dringer, der er skabt for at styrke den centra- le politiske og administrative styring. Eksem- pler på dette finder man i reorganiseringer i Australien rettet mod strukturel integration og ved den nye ejerskabspolitik over for de statslige virksomheder i Norge, som menes at befordre mere aktiv styring. For det andet ser vi øget horisontal integration eller despeciali- sering der har at gøre med sammenlægning af departementer og direktorater, sådan som det for eksempel manifesteres i det brede og stærke Ministry of Social Development i New Zealand eller i den store arbejds- og velfærdsreform fra 2006 i Norge, hvor tryk- deetaten og arbejdsmarkedsetaten som to sektororganisationer med en lang historie

blev slået sammen i et nyt direktorat for arbejds- og velfærdsetaten (NAV) (Christensen, Fimreite og Lægred, 2007).

I en kategori af lidt blødere virkemidler for øget styring og samordning finder man etableringen af programmer og projekter på tværs af det vertikale niveau, som for aboriginerne i Australien (Halligan, 2006), eller horisontalt, som ved bekæmpelsen af fattigdom og miljøproblemer. Her er formaliseringsgraden og forpligtelserne mindre for de involverede aktører end ved formelle strukturelle ændringer af mere omfattende karakter. I en sidste kategori af bløde virkemidler finder vi pragmatiske samarbejdsformer mellem forskellige direktorater og enheder vedrørende serviceydelser, der af Bardach (1998) kaldes »smart practice«. Hertil kommer den politiske og administrative ledelses signaler til den offentlige forvaltning i al almindelig om, at der ønskes øget styring, samordning og samarbejde.

Post-NPM er også præget af et ønske om kulturelle ændringer (Christensen og Lægred, 2007a). Der skal lægges mere vægt på fælles kulturelle normer og mindre på de institutionsspecifikke. I stedet for at tænke i de subkulturer og den identitet som knyttes til en specifik forvaltningsenhed eller sektor skal man udvikle kollektive identiteter og lægge vægt på den identitet der knytter sig til forvaltningen som helhed. Post-NPM er også kritisk overfor hvad man kalder et reaktivt lederskab og ønsker at der skal udvikles et proaktivt lederskab. Dette afspejles i den skelnen som Gormley (1989) har lavet mellem hvad han kalder for et lederskab baseret på et princip om »fire alarm« og et lederskab på »police patrol«. Udviklingen af lederkompetencer skal også pege mod bredere kompetencer og ikke være for specialiseret. I Australien vægter man det som kaldes »value-based management«, hvor der indgår kulturel integration og udvikling af et kulturelt etos og etiske ret-

ningslinjer (se Lotte Bøggs og Torben Beck Jørgensens bidrag til dette temanummer).

Post-NPM har som reformbølge nogle af de samme træk som NPM. Den oversælges med et sæt af tilknyttede myter og symboler. Den er en reformbølge »hvis tid er kommet«, uden at det er helt klart, hvordan og hvorfor dette er blevet et vigtigt omdrejningspunkt for den offentlige forvaltnings udvikling. Den er ikke konsistent, men indeholder forskellige elementer som ikke altid passer sammen. Den fremstilles ofte som »one size fits all«, mens det i realiteten oftest er sådan at der er varierende betingelser for hvor relevant den kan være. Der er heller ingen garanti for at store strukturelle ændringer i retning af mere central styring eller samordning vil virke godt. Og akkurat, som det var tilfældet for NPM, bliver post-NPM ofte fremstillet som teknisk neutral, mens realiteten er at den er en politisk villet reformbølge i nogle lande, hvor ledelsen håber at den vil indfri nogle nye mål.

Hvad sker der i mødet mellem reformbølgerne?

Et syn på dette er at der med NPM foregår et afgørende paradigmeskift for tænkningen omkring og organiseringen af den offentlige sektor, og at NPM, efter at bølgen får fodfæste, vil sprede sig bredt og langt (Boston et al., 1996). Ja, nogen hævder at vi ser en lineær udvikling i denne forbindelse. Et argument for dette er at der kun er ganske få reformbølger, der har haft en så stor spredningskraft som NPM mht. geografisk nedslagsområde og spredning på forskellige typer policyområder og opgaver/funktioner. Et andet argument, og det er gerne fremført af økonomer, er, at tænkningen omkring den offentlige sektor inden for det økonomiske paradigme er klarere og mere udviklet end før.

Et modargument er, at selv om NPM uomtvisteligt har spredt sig meget, siden det blev indført i Australien og New Zealand i starten

af 1980'erne, er spredningen varierende og kulturafhængig. Det viser for eksempel det studie Pollitt og Bouckaert (2004) har gennemført af reformer i 12 vestlige lande. Tankegodset i NPM er umiskendeligt præget af tænkningen omkring forvaltningsudviklingen i USA, og spredningen har været særligt stærk i de angelsaksiske lande. Men rent faktisk er også post-NPM taget tidligst i brug i nogen af de samme lande – noget som skulle svække argumentet om en lineær udvikling. Et andet modargument er at der under etiketten NPM er gennemført mange enkeltreformer, som har vekslende indhold, hvilket betyder, at det ikke altid er let at sige hvad der er den »egentlige« implementering af NPM. Når det gælder tænkningen bag NPM argumenterer Boston et al. (1996) overbevisende for at den økonomiske tænkning, som lå til grund for reformerne i New Zealand, var kompleks, delvis uklar, inkonsistent og ikke gav klare retningslinjer for de strukturelle løsninger, som skulle vælges. Så der har været en delvis løs kobling mellem grundlæggende NPM ideer, foreslåede løsninger og faktisk implementering.

Et andet syn på dette er, at nye reformer i den offentlige forvaltning skubber gamle systemer, ændringer og reformer til side. Dette indebærer, at »old public administration« erstattes af NPM fra 1980'erne og fremefter, lige såvel som post-NPM erstatter NPM fra slutningen af 1990'erne. Konfronteret med den empiriske virkelighed, syntes dette ikke umiddelbart at være nogen god forklaring. Forklaringen synes for det første at undervurdere betydningen af stiafhængigheden (Krasner, 1988; March, 1994), både mht. kontinuiteten i de politisk-administrative systemer, og mht. kulturel modstand mod reformer som kan ses som kulturelt insensitive (Brunsson og Olsen, 1993; Wærness, 1990). Forklaringen overvurderer også rationaliteten i reformbølger mht., hvor stærkt de er kontrolleret, og hvor gennemtænkte de er. Al erfaring tilsiger, at brede reformer både møder mod-

stand og må spille på heterogenitet, og at de ikke mindst indebærer store kognitive udfordringer (Christensen, Lie og Lægneid, 2007; Pollitt og Bouckaert, 2004).

Et tredje syn på mødet mellem reformbølger, og det er dét som især fremhæves i denne artikel, er at mødet mellem reformbølger præges af kompleksitet og hybridisering. Når nye reformbølger kommer til, vil de gamle systemer eller reformer ikke bare forsvinde, men delvist bestå. Nogle af de nye reformelementer institutionaliseres og fæstner sig, mens andre elementer ikke bliver taget i brug i særlig stor udstrækning. Nogle af hovedelementerne i de gamle systemer består, mens andre elementer afinstitutionaliseres eller skubbes til side. »Old public administration« sameksisterer altså med NPM og post-NPM. Som antydnet ovenfor, er forklaringer på dette for det første knyttet til betydningen af kulturel stiafhængighed, hvor fortiden er overrepræsenteret i nutiden. Kaufman (1976) hævder i sin bog »Are Governmental Organizations Immortal?« at offentlige organisationer over en vis alder har en tendens til »at leve evigt« og begrunder dette med en form for »institutionel intelligens« eller overlevelses-evne, som reflekterer en kombination af kulturel resistens og fleksibilitet (Boin og Christensen, 2008). Et andet argument er at komplekse eller hybride systemer er lettere at få accepteret, fordi de kan tilfredsstille flere interesser samtidig, men giver også mere fleksibilitet i organisationstænkningen.

Eksempler på sådan en hybridisering og kompleksitet kan generelt være, at den hierarkiske styring består, men blandes med netværksstyring. Regelstyring og målstyring eksisterer side om side. Øget styring og koordination eksisterer samtidig med at elementer af diskretion bibeholdes. Vægt på kollektive løsninger sameksisterer med individuelt ansørede ordninger. Men der er også mange konkrete eksempler i nyere reformer i Norge: I politireformen fra 2000 oprettedes Politidi-

rektoratet samtidig med, at man slog politidistrikter sammen, altså en blanding af vertikal specialisering og horisontal despecialisering (Christensen et al., 2009). Reformen af indvandringsforvaltningen i 2001 gav Utlendingsdirektoratet en friere stilling og Utlendingsnemda blev oprettet som et »domstolslignende organ« med særlig stor frihedsgrader (Christensen, Lægneid og Ramslien, 2006). Siden da har den politiske ledelse på forskellige måder vedtaget stramninger, dvs. vertikal specialisering er blevet kombineret med vertikal despecialisering. Sygehusreformen i 2002 indebar på en og samme tid øget statslig styring og centralisering, uddelegering af kompetencer til de lokale og regionale sundhedsmyndigheder samt en markeds-gørelse med vægt på økonomiske incitamenter (Christensen, Lægneid og Stigen, 2006). Planerne for Tilsynsreformen anno 2003 kombinerede udflytninger af offentlige tilsynsmyndigheder fra Oslo med stærk fristilling af tilsynene og en udflytning af klagebehandlingerne. Reformen endte imidlertid ikke som en konsistent reform, men derimod som en ordning, hvor nogle af tilsynene fik en særlig fri stilling og andre ikke, og ikke med en etablering af uafhængige klageorganer som en generel ordning (Christensen og Lægneid, 2007b; Hommen, 2003).

Reformen i arbejds- og velfærdsforvaltningen i Norge er et sidste eksempel på hybridisering af en særlig kompleks karakter. Reformen, som blev vedtaget i 2005, havde en interimperiode i 2006 og blev endeligt implementeret i alle kommuner ved udgangen af 2009, er særdeles kompleks (Askim et al., 2008). På centralt plan sammenlægges to direktorater – Rikstrykdeverket og Aetat – til et direktorat, som på lokalt plan samarbejder i det lokale NAV-kontor som er en fysisk samling af tre offentlige organisationer. På denne måde kombinerer man horisontal integrering på centralt, regionalt og lokalt plan, altså typisk post-NPM. Samtidig etablerer man mål- og resultatstyring mellem og på forskellige

niveauer i den nye organisation, og på niveauet under det centrale niveau iværksættes en bestiller-udfører-model mellem det centrale NAV-direktorat og NAV Drift og Udvikling (NDU), altså alle klare NPM-træk. For at gøre billedet endnu mere kompliceret har man foretaget en reorganisering af reformen undervejs med oprettelsen af forvaltnings- og pensionsenheder på regionalt niveau, som har tappet det lokale niveau for ressourcer. Samtidig nedlægges NDU i sin nuværende form.

Et nyere bidrag til institutionel teori, leveret af bl.a. Paul Pierson (2004) og Kathleen Thelen (Streeck og Thelen, 2005; Mahoney og Thelen, 2009) har blik for denne øgede kompleksitet og hybridisering og taler om at udviklingen af offentlige organisationer er præget af »layering« eller hybridisering. Dette indebærer, at der for hver tidsepoke dannes forskellige lag af strukturer og kulturer med tilhørende normer og værdier. Og at der derfor for hver generation bliver et stadigt tykkere institutionelt lag. Ikke bare repræsenteres de arkæologiske lag i en offentlig organisation, men forskellige elementer »diffunderer«, hvilket betyder at de influerer andre lag af normer og værdier og øger kompleksiteten. De »rene« former blandes altså i hybride løsninger samtidig med at der sker en »omsmeltning« og transformation.

Kjell Arne Røvik (1998 og 2007) lægger i sin version af institutionel teori vægt på forhold og mekanismer som også kan beskrive hvad der sker i mødet mellem reformer, og dermed underbygger idéen om den institutionelle hybridisering. Han afviger fra lignende teorityper ved at han ikke accepterer præmissen om at myter som importeres bare ligger på overfladen som »window-dressing« (Brunsson, 1989). Han mener, at myter kan påvirke praksissen og adfærden. Han understreger, at reformtiltag ofte repræsenterer »institutionelle standarder«, som bevidst kopieres og hentes fra omgivelserne. I stedet for at sige, at re-

former overføres som brede myter og fremmer isomorfi, understreger Røvik at offentlige organisationer henter reformelementer fra forskellige organisationsfelter og sætter dem sammen i multistandardorganisationer. Man kan sammensætte reformtiltag ved at kombinere forskellige »familier« af reformer eller kombinere forskellige tiltag inden for samme familie.

Røvik (2007) præsenterer også hvad han kalder for en oversættelsesteori, hvor forskellige udenfrakommende reformopskrifter på forskellige måder tilpasses og files til i forhold til andre opskrifter eller tiltag. Han udvikler også en »virus-teori«, hvor pointen er at »short-term failures may be long term successes« (March og Olsen, 1983). Når et reformtiltag bliver introduceret, kan det i første omgang blive skubbet til side eller brugt en smule og overfladisk, men det vil så ligge latent som en virus og vil efter en vis »inkubationstid« udvikle sig til et reformtiltag, som tages i brug og virker. Dette kan have noget at gøre med at ydre forhold ændrer sig, eller at tanken om et sådan tiltag modnes over tid – en form for »civic education« i forhold til tiltaget.

Mulige effekter af kompleksitet, hybridisering og sedimentering

Der synes i litteraturen at være forskellige syn på konsekvenserne af hybridiseringen og sedimenteringen af ændringer og reformer i de offentlige organisationer. Et positivt syn understreger, at hybridisering giver politiske og administrative ledere fleksibilitet i beslutningsprocesserne, fordi der eksisterer en vis uklarhed og inkonsistens mellem de forskellige reformelementer, og dette kan udnyttes til ledernes fordel, akkurat som forvaltningsansattes roller historisk har haft en tilsvarende fleksibilitet (Jacobsen, 1960). Lederne kan, ligesom ræven mht. rævehulens mange udgange, have forskellige mulige alternativer for handling. Dette ræsonnement kan kobles på et centralt ræsonnement i myteteorien

båret frem af Nils Brunsson (1989). Han hævder at det at skulle balancere mellem tale og handling er en fordel for ledere, fordi det giver fleksibilitet og øget legitimitet. I stedet for bare at satse på handling og specificering af mål, kan ledere være fleksible gennem at balancere tale og handling, enten samtidig, over tid, mod forskellige dele af omgivelserne eller specialiseret indad i egen organisation. Konsistent handling er ikke nødvendig og ønskelig, fordi forskellige interesser kan tilfredsstilles med tale og handling. Desuden er krav indadtil i organisationen og udad til mod omgivelserne sjældent konsistente. Så ledere kan altså på forskellige måder og til forskellige tider fokusere på forskellige aktører, interesser og hensyn. Ledernes fleksibilitet kan også give rum for at prioritere det vigtige, når der er behov for dette.

Der kan være flere indvendinger mod dette syn. Et er at ledere ser behovet for inkonsistens og kan spille på dette i en offentlig organisation, mens fodfolket tror at symboler og intentionserklæringer betyder handling (Brunsson, 1989). Noget andet er at man kan få problemer med inkonsistens for eksempel ved at forskellige beslutninger og handlinger peger for meget i forskellige retninger og kan slå hinanden ihjel. Det betyder at der må være visse grænser for inkonsistens. En tredje potentielt problematisk side ved inkonsistens er at det kan være vanskeligt at balancere tale og handling, fordi balancen forrykkes mod mere tale end handling. Dette kan svække lederens legitimitet og øge kynismen og kritikken mod offentlige ledere. Et studie af Bondeviks første regeringsperiode i Norge (1997-2000) viser, at dette klart er tilfældet (Christensen og Lægveid, 2002). Så balancen mellem tale og handling kan også være problematisk og skabe legitimitetsproblemer for lederne. En sidste pointe er at det som er politisk eller administrativt vigtigt let kan ændre sig over tid, og at man ikke har nogen garanti for at dette er lettere at beskæftige sig

med i et mere komplekst og hybridt system (Olsen, 1988).

Et mere negativt syn på kompleksitet og hybridisering understreger, at dette lettere kan forårsage forvirring, konflikter og kaos. Sandsynligheden kan øges for at aktørerne vejer forskellige beslutningsmuligheder op mod hinanden og at konflikter kan blive mange og gå på tværs af forskellige aktørgrupper. Ledere kan også få øgede problemer med kapacitet og opmærksomhed, noget som kan være en indvending både mod NPM (fragmentering) og post-NPM (stærke krav til styring og samordning). Dette kan føre til øgede problemer med hensyn til lederens rationelle kalkuler, dvs. kognitive problemer mht. at formulere relativt klare mål, finde passende virkemidler og måle resultater og effekter. Dette kan igen føre til, at ledere sætter på stadig nyere ændringer og reformer, ofte med symbolske overtoner, for at komme ud af problemerne. Indvendinger mod et sådant negativt syn er at fleksibilitet ikke behøver at medføre inkonsistens og konflikter, men kan bruges konstruktivt og at ledere har brug for at balancere tale og handling, uden at løs snak tager overhånd.

Man kan ikke bade to gange i den samme flod

Vi kan konstatere at post-NPM ikke bare er et nyt sæt af ideer og ideologi om den offentlige sektors organisering og virkemåde. Meget må ses som en reaktion på NPM, en reaktion som også har elementer af tænkning fra »old public administration« i sig. Her tænkes både på de grundlæggende økonomisk inspirerede ideer i NPM, og på praksis på forskellige områder. I de skandinaviske lande har der været betydelig modstand mod NPM ikke så meget på ledelsesplan, men blandt fodfolkene i centralforvaltningen og i de serviceproducerende enheder (Christensen og Lægreid, 1998, 2008). NPM har måttet brydes med de kulturelle traditioner i forvaltningen i Skandinavien.

Post-NPM medfører en delvis tilbagevending til »traditionel« styring og samordning, men på delvist nye måder (Gregory, 2003). Som Heraklit siger, »Man kan ikke bade to gange i den samme flod«. Post-NPM har haft vanskeligheder med at fortrænge NPM. Den har snarere modificeret denne og blandet sig med denne med komplekse og hybride løsninger til følge. Som påvist, lader der til at opstå komplekse og usikre effekter af denne udvikling.

Referencer

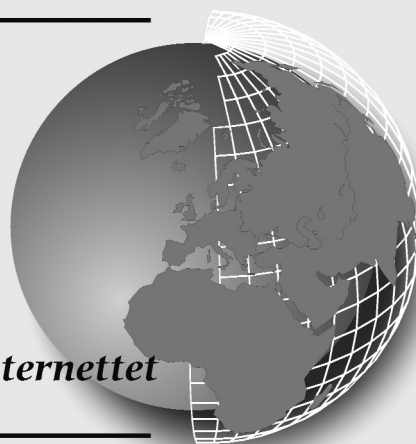
- Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne L. Fimreite og Per Lægreid (2009), »How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Welfare Reform«, *International Journal of Public Administration*, 32: 1005-25.
- Bardach, Eugene (1998), *Getting agencies to work together. The art and practice of managerial craftsmanship*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Bogdanor, Vernon, red. (2005), *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Boin, Arjen og Tom Christensen (2008), »The Development of Public Institutions. Reconsidering the Role of Leadership«, *Administration & Society*, 40(3): 271-97.
- Boin, Arjen, Paul t'Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot og Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press.
- Boyne, George, Catherine Farrell, Jennifer Law, Martin Powell og Richard Walker (2003), *Evaluating Public Management Reforms*, Buckingham: Open University Press.
- Brunsson, Niels (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester: Wiley.
- Brunsson, Niels og Johan P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, London og New York: Routledge.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (1998), *Den moderne forvaltning*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2001a), »A Transformative Perspective on Administrative Re-

- forms», i Tom Christensen og Per Læg Reid, red., *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate, pp 13-42.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2001b), »New Public Management – Undermining Political Control«, Tom Christensen og Per Læg Reid, red., *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate, pp 93-120.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2002), *Reform og lederskap*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2007a), »The whole-of-government approach to public sector reform«, *Public Administration Review*, 67: 1059-66.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2007b), »Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control«, *Governance*, 20(3): 499–520.
- Christensen, Tom, Anne L. Fimreite og Per Læg Reid (2007), »Reform of the employment and welfare administrations – The challenges of co-ordinating diverse public organizations«, *International Review of Administrative Sciences*, 73(3): 389-408.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2008), »NPM and beyond – structure, culture and demography«, *International Review of Administrative Sciences*, 74(1): 7-23.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid og Arne R. Ramslien (2006), *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid og Inger M. Stigen (2006), »Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform«, *International Public Management Journal*, 9(2): 113-39.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009), *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget. 2.udgave.
- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997), »Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects«, *Oxford Review of Economic Policy*, 13: 67-77.
- Domberger, Simon og Stephen Rimmer (1994), »Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey«, *International Journal of the Economics of Business*, 1(3): 439-53.
- Etzioni, Amitai (2004), *How Patriotic is the Patriot Act? Freedom versus Security in the Age of Terrorism*, NY: Routledge.
- Gormley, William T. Jr. (1989), *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, And Other Strategies*, Princeton: Princeton University Press.
- Gregory, Robert (2003), »All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again«, *International Public Management Review*, 4(2): 41-58.
- Halligan, John (2006), »The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System«, i Tom Christensen og Per Læg Reid, red., *Autonomy and regulation. Coping with agencies in the modern state*, London: Edward Elgar, pp. 162-80.
- Halligan, John (2007), »Reform Design and Performance in Australia and New Zealand«, i Tom Christensen og Per Læg Reid, red., *Transcending New Public Management*, Aldershot: Ashgate, pp. 43-64.
- Hammond, Thomas H. (2007), »Why Is the Intelligence Community So Difficult to Redesign? Smart Practices, Conflicting Goals, and the Creation of Purpose-Based Organizations«, *Governance*, 20(3): 401-22.
- Hommen, Kim O. (2003), »Tilsynspolitikk i Norge: Utflytting og autonomi«, Rapport no 17. Bergen: Rokkansenteret.
- Hood, Christopher (1996), »Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s«, i Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo. A.J. Toonen, red., *Civil Service Systems in comparative perspectives*, Bloomington: Indiana University Press, pp. 268-287
- Jacobsen, Knut. D. (1960), »Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet«, *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 1: 231-48.
- Kaufman, Herbert (1976), *Are Governmental Organizations Immortal?* Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kettl, Donald (2004), *System under Stress: Homeland Security and American Politics*, Washington: CQ Press.
- Krasner, Stephen D. (1988), »Sovereignty. An Institutional Perspective«, *Comparative Political Studies*, 21(1): 66-94.
- March, James G. (1994), *A Primer in Decision Making*, New York: Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.

- March, James G. og Johan P. Olsen (1983), »Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government«, *American Political Science Review*, 77: 281-97.
- Mahoney, James og Kathleen Thelen, red. (2009), *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olsen, Johan P. (1988), »Administrative Reform and Theories of Organization«, i Colin Campbell og B.G. Peters, red., *Organizing Governance: Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 233-54.
- Pierson, Paul (2004), *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2. udgave.
- Richards, David og Martin Smith (2006), »The Tension of Political Control and Administrative Autonomy: From NPM to the Reconstituted Westminster Model«, i Tom Christensen og Per Lægreid, red., *Autonomy and regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 181-200.
- Røvik, Kjell Arne (1998), *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007), *Trender og Translasjoner. Ideer som former the 21. århundres organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Self, Peter (2000), *Rolling Back the Market. Economic Dogma & Political Choice*, New York: St. Martin's Press.
- Stephens, Robert (1996), »Social Services«, i Brian Silverstone, Allan Bollard og Ralph Lattimore, eds., *A Study of Economic Reform: The Case of New Zealand*, Elsvier.
- Streeck, Wolfgang og Kathleen A. Thelen (2005), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Wright, Vincent (1994), »Reshaping the state. The implications for public administration«. *West European Politics*, 17(3): 102-37.
- Wærness, Marit (1990), »Treårsbudgetering som rationalisering«, i Niels Brunsson og Johan P. Olsen, red., *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsons, pp. 143-70.

**Øko
no
mi
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



www.djoef-forlag.dk/sites/oekpol/