

Al den snak om NPM.

En lavmælt og kritisk røst

Jørgen Grønnegård Christensen

Professor, Institut for Statskundskab, Århus Universitet

jgc@ps.au.dk

NPM har i årtier sat dagsordenen for både den administrative reformdebat og en stor del af forvaltningsforskningen. Problemet er, at det aldrig er blevet helt klart, hvad NPM er, om den er gennemført og derfor heller ikke, om den har virket. Det skaber ikke større klarhed at erklære den for død og afløst af post-NPM. Men uklarhederne har ikke hindret en dæmonisering af NPM som en del af den neo-liberale strategi for nedbrydningen af det gode samfund.

Tre observationer og en formaning

Et spørgsmål går på fjerde årti gennem den offentlige sektor. Som andre spørgsmål har det et navn, og da det er et højst moderne spørgsmål, er navnet selvsagt engelsk: New Public Management, blandt de indforståede bare NPM. Som andre spørgsmål er det ikke til at uddrive. Hvad der end sker, og hvad man end siger og gør, dukker det troligt op. Også selv om man efterhånden selv er kommet til den sikre erkendelse, at der ikke er andet i det end en luftig substans, der for en stund kan hensætte ubefæstede sjæle i en tilstand mellem drøm og mareridt.

Det gør det i sig selv til et interessant fænomen. For hvorfor er det egentlig, at den offentlige sektor ikke bare i Danmark, men hele den vide verden har underlagt sig en fælles bevægelse? Og hvordan kan så kimærisk et fænomen sætte sindene i vedholdende be-

vægelse hos de ellers så sindige og afbalancerede mennesker som politisk, administrativt og akademisk beskæftiger sig med forvaltning, styring og organisation?

Spørgsmål af denne art melder sig med så meget desto større styrke, som der er problemer knyttet til NPM. Det er dem, jeg i denne lille artikel vil forholde mig til. Det sker – til dels – med udgangspunkt i Tom Christensens artikel og det foredrag, som den bygger på; jeg var opponert på foredraget. Problemerne lader sig sammenfatte i tre punkter:

1. NPM har gået sin sejrsgang over den ganske verden, men vi ved fortsat ikke, hvad NPM helt præcist er, og derfor kan vi af gode grunde hverken vide om NPM er realiseret, eller om den virker/virkede.
2. NPM er, gøres det gældende, klinget ud eller er i det mindste ved at gøre det, hvorfor man over den ganske verden har bevæget sig ind i en fase, der meget ramende får karakteristikken post-NPM. Men hvis vi ikke præcis ved, hvad NPM er og var, om det blev gennemført og virker eller virkede, er det umådeligt svært at forholde sig til det fænomen, der har afløst den. Hvis NPM har en kimærisk karakter, risikerer afløseren, post-NPM, at blive endnu sværere at få hold på.

3. NPM har i enhver debat om reformer af den offentlige sektor en uklar status. Synspunkterne svinger fra præsentationen af NPM som anvendelsen af indsigt fra rationel institutionel teori og forskning, over en normativ teori om den offentlige sektors indretning, til NPM som den operationelle gren af et ny-liberalt og stærkt statsskeptisk politisk program. Derfor fremstår NPM i store dele af verden, og da ikke mindst i Norden, ikke som stueren.

Selv om NPM kan være svær at få hold på, er fænomenet interessant. Det gælder også som studieobjekt for den akademiske forskning. Der er således omkring NPM opstået et enormt forskningsfelt. En søgning på Google giver på ingen tid 3.180.000 resultater; på Google Scholar er det 1.480.000. Og amazon.com markedsfører ikke mindre end 9.210 titler, der angiveligt beskæftiger sig med fænomenet (altså bare på engelsk). Så der er mange ord at forholde sig til. Men netop dér er min pointe, at forvaltningsforskningen har taget på NPM-fænomenet med ulidelig lethed. Eller sagt på en anden måde, så er NPM ikke forskningsbaseret, og forskningen i NPM repræsenterer ofte dårlig politologi, måske også dårlig samfundsforskning. For det er jo ikke bare politologer, der er fanget ind. Det bør man besinde sig på. For intet er så trist som en forskning, der bare flyder med en strøm. Det skal være min formaning, som afslutter artiklen.

Det første problem:

Vi ved ikke, hvad NPM er

Christopher Hood var den første, der forsøgte at få hold på NPM-fænomenet. Det er faktisk ham, vi kan takke for navnet. Hans indsats bestod for det første i at vise, hvor mange forskellige elementer der er i de reformtiltag, der fra en gang i de sene halvfjerdser og frem til hans skrivende stund (1991) er blevet betragtet som nye og moderniserende. Den bestod for det andet i at vise, hvor forskellige

rødder tankerne har. Nogle idéer kan med en vis sandsynlighed føres tilbage til ny-institutionel økonomisk tænkning og rationel institutionalisme; men ofte, gjorde Hood opmærksom på, er de krydset med managementidéer, hvis centrale budskab er ledelsens altafgørende betydning for gode resultater, og hvor det fantastiske potentiale ligger i, at det offentlige tager ved lære af privat virksomhedsledelse og private virksomhedsledere. For det tredje viste Hood med få ord, at der er noget for enhver smag i programmet, hvorfor den veldrejede titel på hans artikel da også var: »Offentlig ledelse til enhver årstid?« (Hood, 1991). Det kan ikke undre, da den vin, der er fyldt på flaskerne, i allerhøjeste grad er sammenstukket.

Det behøvede ikke at indebære, at der er gammel vin i flasken. Men som Christopher Hood mere udførligt har vist i en senere bog, så repræsenterer tankerne, som indgår i NPM-bevægelsens program, i meget høj grad genbrug af ældgammelt tankegods. En del af programmet har væsentlige lighedstræk med det 19. århundredes utilitarisme og forestillingen om sociale systemer, der har så stærke selvregulerende mekanismer, at de efter en forstyrrelse selv finder tilbage til ligevægt (Hood, 1998). Tænk i den sammenhæng på den populære og forkætrede forestilling om det frie valgs velgørende effekter, selv om det ikke lader sig realisere på markedet, men alene inden for det der meget betegnende netop hedder et quasi-(halv-)marked. Særligt interessererede kan her læse en ret frisk beretning fra den danske rigsrevision om frit sygehusvalg, patientforsikringer og proceduren for indgåelse af aftaler mellem regionerne og Danske Privathospitalers og Privatklinikkers Sammenslutning. Det er et markeds lignende arrangement, hvor sundhedsministeren indtil nu har fungeret som vikar for den ellers nok så bekendte usynlige hånd (Rigsrevisionen, 2009).

Fra andre dele af programmet går tråde til

fortidens forvaltnings- og ledelsestænkning. Effektivitet og sparsommelighed er et ubetinget plusord i bevægelsens ordforråd, men heller ikke det er nyt. Når man læser om behovet for klare organisatoriske opdelinger uden overlap, om den professionelle ledelses (med streg under ledelse) fantastiske kapacitet, hvis bare den får lov til at råde, og om den nødvendige forskydning af vægten fra procedurer og kontrol til mål og resultater, er man ikke bare hensat til de brølende 20'ere med deres »scientific management« og 30'ernes strømlinede administrative skole. Man kan også læse årtiers betænkninger og rapporter, skrevet af hver sin tids embedsmænd som med ord fra hver deres tid grundlæggende anviser den samme vej. Flittige læsere af litteratur i denne specielle genre vil yderligere have iagttaget, at der intet nyt er i at gøre erhvervslivet til et forbillede for den offentlige sektor. Det kan, som Hood (1991) påpegede, være et eksempel på, at cargokultens rituelle besværgelser ikke er isoleret til Melanesien. Og det er da også fantastisk, hvis det er muligt gennem nogle få og simple ritualer at realisere det allerbedste.

Den omstændighed, at der som nævnt er skrevet og talt umådeligt meget om NPM, er ikke ensbetydende med, at den er realiseret. Det er også svært at gennemføre noget, hvor ingen præcist ved, hvad det er, og som derfor ikke kan rumme helt præcise handlingsanvisninger. Tilsvarende er det svært at forvente en effekt, positiv eller negativ, hvis reformrecepten ikke er fulgt i daglig praksis. Det uklare forhold mellem recept, behandling og helbredelse fortjener nogle eksempler, for jeg vil gerne med nogle drilske bemærkninger demonstrere, at jeg ikke løber med en halv vind:

- Rigtigt mange myndigheder og institutioner, politikere og embedsmænd (undskyld ledere) taler henført om mål-, ramme- og resultatstyringens velsignelser. Empiriske

undersøgelser viser blot, at de kun følger opskriften med betydelige forbehold.

- Det er empirisk uomtvisteligt, at der ofte er omkostningsbesparelser at hente på udlisering og konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver. Det er imidlertid empirisk lige så uomtvisteligt, at der er så store politiske omkostninger forbundet med at lade private leverandører erstatte egenproduktion, at det ofte bliver ved snakken.
- Opskriften fremstår pludselig som et eksempel på, hvordan man ønsker at effektivisere og afpolitisere opgaveløsningen gennem delegation til professionelt ledede enheder, der er trukket ud af det politisk styrede hierarki; i løbet af NPM-perioden har man tilføjet ønsket om troværdig forvaltning og med flotte generaliseringer konstateret, at politikerne har taget det til sig og overladt flere og flere styrelser mere og mere; det er ikke bare et internationalt, men et globalt fænomen. Blot et beskedent historisk-komparativt perspektiv vil dog godtgøre, at styrelser placeret på større eller mindre afstand af ministre og regering er en ældgammel europæisk formel; den blev anvendt længe inden NPM. Samtidig vil en bare lidt grundigere granskning af forholdet mellem ministre, deres administrative rådgivere og styrelserne afsløre, at skotterne mellem politik og administration fortsat er ganske porøse.
- Quasi-markedet er enhver systemtænkners drøm, for her designer man ved tankens kraft en markedsplads, der er lige så, om ikke mere, fuldendt end markedet for uldne sokker. Problemet er blot, at politiske og administrative beslutningstagere, der sætter det i værk, har svært ved at leve med det, og derfor ser man kun få, om overhovedet nogen rimeligt konsekvente og rimeligt stabile praktiseringer af det. Der, hvor man har det, for eksempel i det danske friskolesystem, er det forankret i en på netop dette område stærk folkelig og åndsliberal tradition, som har overmå-

de lidt til fælles med NPM. Det illustrerer i øvrigt igen, at det kan være så som så med innovationen i NPM. Der er nemlig gamle koncepter for offentlig opgaveløsning, som indeholder adskillige af de komponenter, der i de seneste årtier er gjort til en del af NPM-revolutionen.

- De traditionelle ansættelses- og lønsystemer i den offentlige sektor er alt for stive. De giver ikke tilskyndelser til hverken fornyelse eller præstationer på højt niveau. Det skal de, og derfor er de blevet erstattet af fleksible ansættelsesformer (åremål), nye præstationsafhængige lønformer og cheflønninger, der via direktørkontrakter kobler direktørens løn sammen med dennes ledelsesindsats og styrelsens eller institutionens performance. Men også her løber vi ind i det problem, at vi ikke helt ved, hvad der ligger i det, når man hævder at have realiseret de nye ansættelses- og lønformer. Lige så lidt ved vi, om de for det første kobler løn og præstation, og om de for det andet faktisk virker præstationsfremmende.

NPM er således et meget bredt fænomen. Det er også et fænomen, som har skiftet karakter over tid. Det er så plastisk, at der ikke bare er noget for alle fire årstider, men også for enhver smag. Det gør bestemt ikke fænomenet uinteressant, men derimod svært at forholde sig til i NPM's helhed. For hvad er den egentlig? Kan man tale om, at NPM helt generelt er gennemført eller ikke gennemført? Hvordan finder man ud af det, hvis det ikke altid er klart, hvad opskriften går ud på? Og hvad har vi af systematisk viden om effekterne? Det sidste er et rigtigt godt spørgsmål, når indholdet flagrer og rapporterne om gennemførelsen ofte er baseret på interne rapporteringer af typen: »Hu hej, hvor det går. Vi står ikke tilbage for nogen og er altid med på det allernyeste.«

To ting står tilbage. Gang på gang er det gjort gældende, at NPM-recepten overfører erfa-

ringer fra (succesrige) private virksomheder. Det forudsætter som et minimum, at NPM-fortalerne har en systematisk viden om private virksomheders organisations- og ledelsesformer. Det forudsætter dernæst, at denne systematiske viden ikke blot skiller de succesrige fra de mindre succesrige virksomheder. Samtidig må det ske på en måde, så man med rimelig sikkerhed kan tillade sig at konkludere, at de gode virksomheders succes kan tilskrives netop de organisations- og ledelsesformer, som man vil overføre til det offentlige.

Jeg er så frimodig at hævde, at denne viden slet ikke er tilgængelig. Det svækker unægtelig anbefalingen om at tage ved lære af de gode private. Samtidig har jeg det som en engelsk politolog (James, 2001) sådan, at det er overmåde svært for mig at forstå at private virksomheder, selv hvis vi holder os til dem med succes, skulle være så homogene, ja så ensrettede, at en enkelt opskrift på succes lader sig identificere. På et enkelt punkt ved vi tilmed, at private virksomheder ikke gør, som man påstår, men derimod indretter sig på en måde, som ikke adskiller sig radikalt fra de traditioner, som NPM-fortalere i det kritiske hjørne skyder den offentlige sektor i skoene (Tosi, Werner, Katz og Gomez-Mejia, 2000; Le Grand, 2003). Det område, jeg her refererer til, er den henholdsvis svage offentlige og stærke private kobling mellem chefløn og præstationer. Den er med temmelig stor sikkerhed slet ikke at finde, i hverken den tilbagestående offentlige eller den beundrede private sektor.

Det andet problem:

NPM er angiveligt afløst af post-NPM

NPM er altså så mange ting, at vi ikke helt præcist kan sige, hvad opskriften går ud på. Vi ved derfor heller ikke, om den er gennemført. Mange af beretningerne, også de forskningsmæssige, om dens sejrsgang er af typen: Her er, hvad moderne offentlige ledere lige nu er optaget af og taler om. Det er hver-

ken systematiske kortlægninger af, hvad man har gjort eller møjsommelige analyser af om, og hvordan det har påvirket adfærd og effekter, for eksempel omkostninger og ydelseskvalitet. Så meget desto mere må det undre, at NPM er erklæret død og afløst af et nyt fænomen, en ny bevægelse, ja, hvem ved en ny reformteori: Post-NPM.

Der er noget gådefuldt over det. For hvordan kan man vide, at et fænomen af kimærisk substans er gået bort for al evighed? Og hvordan kan man afgøre, at det er afløst af noget helt andet? Ja, hvordan kan man være sikker på, at arvtageren ikke lider under samme skavanker som NPM, altså er vag, grænsende til det luftige, med en efterlevelse som mest af alt er diskursiv og effekter der i virkeligheden er vagt formulerede forventninger og løfter?

Svaret er, at man slet ikke kan være sikker på det. Det kan man skabe sig vished om, hvis man (gen-)læser den artikel, der varslede NPM's hensygnen og post-NPM's komme. Den er skrevet af et firkløver, hvoraf en i hvert fald ikke er hvem som helst. Godt nok erkender forfatterne at »NPM er svær at få hold på« (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler, 2006: 469). Men de ser sig alligevel i stand til skråsikkert at erklære den på tilbagetog. Det kræver en del ord at komme dertil, men de tegner konturerne af post-NPM's offentlige sektor, hvis kendemærker er reintegration, behovsbaseret holisme og ikke mindst digital forvaltning. Denne læser har dog også svært ved at få hold på post-NPM. Det gælder på dens egne præmisser, og det smutter endnu mere, når forfatterne holder en kimærisk post-NPM op imod en lige så kimærisk NPM. Så meget er dog sikkert, at vi er ved at få isokratisk selvforvaltning, der er parret med en ny centralisering. Jeg må flovt erkende mit behov for at slå isokratisk op, og egentlig blev jeg slet ikke overrasket da Gyl-dendals digitaliserede ordbogssystem kastede et modspørgsmål i hovedet på mig: »Men-

te du isostatisk?«.¹ Det gjorde jeg ikke. Ligeledes ved jeg nu, at den netværksforenkling, som er en integreret del af post-NPM, vil stoppe den nok så omtalte »bureaushaping«, der pludselig optræder som en NPM-forbundet ledelsesstrategi (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler, 2006: 483). Her må jeg dog påpege, at »bureaushaping« i den originale tekst var så generisk, at det slet ikke kom på tale at koble den sammen med noget så tidstypisk som NPM (Dunleavy, 1991: 200-248). Jeg må endnu engang konstatere, at samfundsforskere har let bevægelige sind.

Dér ligner samfunds- (forvaltnings?)forskernes tidens embedsmænd i langt højere grad, end de ligner de politikere der ellers ofte tilskrives temperamenter, som driver dem hid og did i takt med tidens puls. Det ser man for eksempel i en ganske fortrinlig bog. Den handler om reformer og lederskab i norsk centralforvaltning. Den bygger som mange norske analyser inden for forvaltningsfeltet på interviews med både politiske og administrative chefer. Efter læsningen står det klart, at de kommer om ikke fra Mars og Venus så dog fra ganske forskellige verdener.

Foreløbig vil jeg blot henvise til at en meget uimponeret norsk minister bliver citeret for at sige, at

MRS [mål- og resultatstyring] ikke er noget andet end, at du skal arbejde systematisk med de opgaver, som du skal løse. En anden gav udtryk for, at han ikke kunne så meget om dette mål- og resultatstyrings-system. En tredje sagde, at han havde umådeligt lidt med denne type virkemidler at gøre. Der var mange, som var meget lidt inddraget i formuleringen af mål for de underliggende enheder. »Men jeg bliver jo gjort bekendt med de mål, som bliver formuleret for dem,« som en minister udtrykte det. Mange ministre oplever hovedsageligt mål- og resultatstyring som et forvaltningsanliggende (Christensen og Lægred, 2002: 158).

Så er det sagt. Ministerperspektivet er imidlertid et andet, for som en minister tilføjer:

»Det er en dårlig leder, som ikke skønner på, når noget er akut, og du er nødt til at improvisere. Og har du ikke den evne, så er du i praksis ikke leder. Da kunne du lige så godt erstattes af et computerprogram« (Christensen og Lægread, 2002: 159).

Det er selvfølgelig norsk, men jeg vover pelsen for at hævde, at de to forfattere med deres norske casestudie har fat i noget, der er generelt for rolleopfattelsen og rollefordelingen mellem politisk og administrativ ledelse i vestlige demokratier. Det lader sig sammenfatte i fire punkter:

1. NPM's mange løsninger havde i det mindste et fælles teknokratisk tilsnit, som bringer mindelser om fortidens naive sondring mellem politik og administration. Den har vi som bekendt for længst lagt fra os.
2. Alligevel tiltalte NPM umiddelbart manglen ledende embedsmand som i det så ikke alene et middel til at bringe orden i en rodet hverdag, men også til at flytte demarkationslinjen mellem politikere (ministre og borgmestre) og embedsmænd (departementschefer og kommunaldirektører, styrelses- og forvaltningschefer) således, at de første blev skubbet væk fra den daglige ledelse.
3. Mange af NPM's bredt formulerede løsninger har i så henseende ganske den samme tiltænkte effekt som de løsninger, der blev arbejdet med i, ja, undskyld mig præ-NPM-tidsalderen; det gælder i øvrigt også for dem, der nu indgår i post-NPM-repertoire.
4. At det forholder sig sådan, har ført til mange skuffelser og mange nederlag for embedsmænd, der troede sig langt fremme med avancerede ledelses- og styringsreformer. Det så man i Danmark, da Finansministeriets embedsmænd ikke uden selvironi sagde farvel til flere års bestræbelser på at opnå systemisk planlægning, datidens variant af mål-, ramme- og resul-

tatstyring med rapporten *Al den planlægning* (Budgetdepartementet, 1983). Samtidig viste de sig som internationale foregangsmænd ved at lancere moderniseringsprogrammet. Det var NPM i beskeden dansk aftapning, hvorfor Danmark helt uretfærdigt aldrig er blevet talt med blandt foregangslandene og -mændene (»leading-edge countries and sectors«) (Folketinget, 1983; Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler, 2006: 468; Nissen, 2009).

Når Tom Christensen (se foregående artikel) derfor taler om hybrider mellem mange forvaltningsmodeller, kan jeg følge ham langt hen ad vejen. Jeg vil blot have lov til at fastholde, at de brede modellers konturer vanskeliggør enhver præcis diskussion om, hvor vi var, hvor vi kom fra, og hvor vi er nu. Det er snarere sådan, at i det konstante virvar, som hersker, har vi oplevet hybridløsninger en masse både før, under og efter NPM.

Det tredje problem: NPM var aldrig stueren

Ovenfor har jeg beskrevet NPM som først og fremmest en bevægelse, der havde fat i embedsmændene og deres rådgivere i konsulentbranchen. Politikerne så til på afstand, vel vidende at de i forhold til kerne-NPM om mål, rammer, resultater og forbeholdsløs delegation havde fat i en lang ende. De kunne bare ignorere det. Over for denne jubel-NPM-bevægelse har hele tiden stået en gruppe af skeptikere og kritikere; de så og ser NPM som et neo-liberalt, måske neo-konservativt anslag mod velfærdsstatens professionelle autonomi og forvaltningens ophøjede og retlinede helhedstænkning. Det har ligesom NPM været en international bevægelse, og ofte har der slet ikke været dialog mellem jubel-NPM's og forfalds-NPM's fortalere.

Jeg er ikke vildt imponeret over nogen af kombattanterne. Debatten bliver ufokuseret, når man, som jeg har vist, ikke helt ved, hvad

NPM er og slet ikke, hvor langt den er kommet, hvis den da ikke er gået i sig selv igen. Jeg tilslutter mig her et beskedent mandskor (Derlien, 2008; Sørensen, 2005).

Alligevel lader det sig ikke benægte, at visse neo-liberale tanker er parret med NPM-bevægelsen. Det ser man i USA, hvor dette tankegods i liberale kredse er stødt på dyb og instinktiv uvilje. Man ser det også i en nordisk sammenhæng, hvor den stærke satsning på velfærdsservice produceret og leveret af den offentlige sektor selv har en uantastelig status. Det har ført til strid om ord, når borgerrollen bliver truet af det frie valg, således som det fremgår af følgende citat fra en af dagbladet Politikens lederskribenter (Bjørn Bredal): »Licensbetalerne ses i stadig højere grad som kunder/brugere/forbrugere og i stadig mindre grad som »seere og lyttere«, hvilket var en gammeldags måde at sige »borgere« på« (Politiken, 1.11. 2009). Nu er radio og tv næppe en kerneydelse inden for velfærdsservice, og jeg ved ikke, om skribenten mener, at hans borgere skal fratages fjernbetjeningen, fordi de er bedst tjent med, at andre vælger for dem.

Det sære er, at synspunktet også dukker op i en samfunds-, ja, forvaltningsvidenskabelig sammenhæng. Der er internationale stemmer, der gør sig gældende her, og der er iblandt bestemt også tankevækkende litteratur (se f.eks. Brown og Jacobs, 2008; Marquand, 2004; Suleiman, 2003). Det samme gælder på dansk. Det sker for eksempel i en lærebog om implementering, der i en diskussion af de mulige konsekvenser af markedsgørelse nævner, at »en af konsekvenserne af konkurrence mellem tv-stationer [synes] at være en meget stor vægt på seerundersøgelser og en opprioritering af underholdende i forhold til oplysende programmer« (Winter og Nielsen, 2008: 53). Ingen reflekterer tilsyneladende over, at konsekvensen af det modsatte synspunkt er andres valg for den enkelte, hvor hin enkeltes eneste forsvarsreaktion er

at lade være med at tage imod ydelsen, hvis den ikke falder i smag.

Det er dernæst tankevækkende, at NPM's allermest kritiske opponenter på intet tidspunkt søger svar på spørgsmålene om, i hvilket omfang NPM-programmet er realiseret, på hvilken måde det er sket, og hvad man ved om eventuelle effekter.

En afsluttende formaning

Denne artikel er dens muntre tone til trods båret af dyb forstemmelse. Den kommer af, at der inden for international og dansk forvaltningsforskning er en utroligt ringe modstandskraft over for modefænomener. NPM har været et meget livskraftigt modefænomen. Resultatet er en akademisk dagsorden sat af en løsagtig tidsånd og på et grundlag så løst som tørvesmuld. Det betyder ikke, at man skal holde sig fra NPM. Men man kunne gøre det på en mere kvalificeret måde, så diskussionen ikke reduceres til et spørgsmål om at være med på noderne og lidenskabeligt for eller imod. Det kommer der ikke god forskning ud af, hvad enten målet er systematisk vidensakkumulation (det primære og allermest vigtige) eller kritisk bidrag til den demokratiske proces (det sekundære, men overmåde vigtige).

Der er forudsætninger for mere kvalificerede forskningsmæssige bidrag til forståelse af NPM og lignende reformbevægelser. Den første er, at forskningen bliver specifik. Det indebærer, at den i stedet for altovervejende at beskæftige sig med fænomenet i hele dets konturløse bredde, skal identificere enkeltkomponenter for at besvare spørgsmålene: Hvad er det? Hvad er logikken? Er det gennemført – og hvis ikke hvorfor? Virker det – og hvis ikke må man igen spørge hvorfor?

I dette ligger selvfølgelig en klar politologisk vinkel. Dermed mener jeg ikke, at politologer er de eneste med adgang til feltet. Tværtimod er det kun godt, hvis andre (organisati-

onssociologer, økonomer, diskursanalytikere og offentlig ret-jurister) også gør det. Alligevel vil jeg hævde politologiens primat. Selvfølgelig fordi jeg selv er det, men også fordi der nu en gang er et symbiotisk forhold mellem politik og forvaltning, politikere og embedsmænd. Artiklen har også vist det.

Det leder til et særligt problem, som jeg vil nævne til sidst. Ofte fremstår det, som om der er en særlig NPM-teori. Det oplever man, når man som jeg har været henvist til at læse studenteropgaver i stakke. Men man oplever det også i omgangen med praktikere, der er fanget helt ind af NPM-bevægelsen. Da mine egne ord på det punkt kan virke forudindtagne og derfor af beskeden påvirkningskraft, læner jeg mig i stedet op ad to amerikanske koryfæer som i en nylig bog er ude i et beslægtet ærinde. I en bog med den sigende titel *The Politics of Bad Ideas* skriver Bryan Jones og Walter Williams således:

Vi vil ikke holde os til at pille dårlige idéer fra hinanden. Vi er fortalere for en bedre strategi, en der fremhæver praktisk politik og forvaltning på bekostning af luftig teoretiseringen. Vi kan bruge policy-analysen og politologien til at klargøre [reform]teoriernes svagheder. ... Policy-analyse handler at sikre information om offentlige programmers succeser og fiaskoer. ... Politologien handler om indretningen af vores regeringsinstitutioner (Jones og Williams, 2008: 20-21).

Note

1. <http://ordbog.gyldendal.dk.ez.statsbiblioteket.dk:2048/sitecore/content/Ordbog/Home/Opslag/Resultat.aspx?lcode=ENDA&dym=isostatic&q=isocratic&lemdesc=&pos=>

Referencer

- Brown, Lawrence D. og Lawrence R. Jacobs (2008), *The Private Abuse of the Public Interest*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Budgetdepartementet (1983), *Al den planlægning – hvorfor og hvordan*, København: Finansministeriet.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2002), *Reformer og lederskab*, Oslo: Universitetsforlaget.

- Derlien, Hans-Ulrich (2008), »About the Trees in the Forest: The Nation State at Work, Decentralization, Agencification, EU Policy Influence, and Legitimation,« paper prepared for the SOG Conference: »Drawing Lessons from the Transformation of the State.« Paris, 22-25 May.
- Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*, Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2005), »New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Governance«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3): 467-94.
- Folketinget (1983). Finansministerens redegørelse om modernisering af den offentlige sektor. Folketingets forhandlinger, 30.11. 1983.
- Hood, Christoffer (1991), »A Public Management for All Seasons?« *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hood, Christoffer (1991), *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, New York: Oxford University Press.
- James, Oliver (2001), »Business Models and the Transfer of Businesslike Central government Agencies«, *Governance*, 14(2): 233-52.
- Jones, Bryan D. og Walter Williams (2008), *The Politics of Bad Ideas*, New York: Pearson Longman.
- Le Grand, Julian (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford: Oxford University Press.
- Marquand, David (2004), *The Decliner of the Public*, Cambridge: Polity Press.
- Nissen, Christian S. (2009), »Vi har sejret ad helvede til – men var det godt alt sammen. Moderniseringsprogrammet i 25 år« i Christian S. Nissen, red., *På ministerens vegne*, København: Handelshøjskolens Forlag, pp. 207-38.
- Rigsrevisionen (2009), *Beretning 15/2008 om pris, kvalitet og adgang til behandling på private sygehuse*, København: Rigsrevisionen.
- Sørensen, Rune J.(2005). »Et folkestyre i fremgang.« *Nytt Norsk Tidsskrift*, (3): 258-70.
- Suleiman, Ezra (2003), *Dismantling Democratic States*, Princeton: Princeton University Press.
- Tosi, Henry L., Steve Werner, Jeffrey P. Katz og Luis R. Gomez-Mejia (2000), »How Much Does Performance Matter? A Meta-Analysis of CEO Pay Studies«, *Journal of Management*, 26(2): 301-39.
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen (2008), *Implementering af politik*, Århus: Academia.