

En ny statsteori?

Udviklingen i statslige styreformer

Peter Bogason, konsulent, Bogason Consulting, mail@bogason.dk

Udviklingen i dansk statslig styring analyseres på baggrund af tre begrebssæt: bureaukratisering, markedsførelse og netværk. Fire styreformer – marked, kvasi-marked, ledelse og ny-bureaukratisering – uledes med en række empiriske eksempler, der ses som konsekvensen af den danske orientering hen imod *New Public Management*. Denne udvikling er imidlertid ikke entydig på teoretisk plan og har en række modsætninger indbygget. Netværksbegrebet, som er baseret på teorier om governance, findes at dække tendenserne i en række af dagens styreformer. Der efterlyses en reformulering af statsteori i lyset af netværksdannelserne, og der er behov for en normativ basis for forvaltningsforskningen i disse fænomener.

Udviklingen i den statslige styring har i en årrække været præget af to modgående tendenser, som man kan sige skiftes til at have førstepladsen: bureaukratisering og markedsførelse.¹

- Bureaukratisering. Det var hovedtendensen i den første kommunalreform fra 1970 fulgt af en række reformer med fokus på at give de nye storkommuner bedre muligheder for at arbejde med bureaukratisk faglighed, planlægning og styring. En tilsvarende udvikling skete på statsligt niveau, hvor departementer og styrelser blev indrettet på omfattende informationsbehandling med henblik på en større kvalitet i policy-processerne.

- Markedsførelse. Den dominerede det første Moderniseringsprogram fra 1982 med omprioritering og stop for væksten i den offentlige sektor på dagsordenen. Fokus var på decentralisering af ansvar og kompetencer, mere markedsstyring og valgmuligheder for borgerne, ledelsesudvikling, og ny teknologi. Samtidig omdannedes en række offentlige organisationer til private, eller de fik en frisættelse fra klassiske, offentligtretlige betingelser.

Ingen af de to ovennævnte tendenser skal forstås snævert, og vi har løbende oplevet en række skift mellem dem. Vi har også oplevet, at de klare teorier bag ved de to begreber er blevet mindre anvendelige – virkeligheden er blevet mere »mudret« og kræver et tilpasset begrebsapparat, nemlig netværk baseret på governance. Der er altså nu en tredje tendens:

- Netværk. Vi finder i stigende grad systemiske træk, der hverken er bureaukrati eller marked, men et samspil af dynamiske processer, der i yderste tilfælde kan styres af en formel, hierarkisk organisation, men som overvejende er et netværk af forhandlinger med visse markedstræk, teoretisk ofte karakteriseret som governance.

Denne artikel giver dels et rids af udviklin-

gen i offentlige styringsinstrumenter, dels et bud på en teoretisk ramme, der afspejler nogle dominerende træk i dagens styring. Fokus er ikke på en detaljeret præsentation og gennemgang af moderniseringsreformernes elementer og værktøjer. En sådan gennemgang af udviklingen 1980-2005 findes i Ejersbo og Greve (2005). Artiklen fokuserer i stedet på de tendenser og processer, der ligger bag ved moderniseringsprogrammerne og giver således et rids af baggrunden for de styreformstendenser, der er dominerende i dag.

Helt overordnet kan man sige, at perioden fra 1982 til i dag har været kendetegnet ved en fortsættelse af begge førstnævnte træk: bureaukrati og marked afløser hinanden som medicin for den offentlige sektors sygdomme, alt efter hvordan forskellige regeringer har opfattet dem. Men det er vanskeligt at tale om en dominerende tendens, for det er ikke udelukkende de to teorikomplekser teoretiske logik, som tages op af en regering og derefter gennemføres. Nogle teoretikere vil derfor sige, at der er tale om en modsætningsfyldt udvikling. Men hertil må man sige, at det ikke er teori, men praktisk politik og administration, som driver værket. Selv i større reformer afhænger succes af evner til at gribe øjeblikkets muligheder. Netværksbegrebet er bedre egnet til at opfange denne udvikling. Men hvis man bruger netværk som analytisk grundlag, er der behov for en reformulering af statsteori, og ikke mindst de normative sider af teorierne.

Rationalerne bag ved styringsudviklingen

Et vigtigt begreb er New Public Management (NPM). NPM kom internationalt frem i løbet af anden halvdel af 1980'erne, rødderne kan findes i de konservative politiske regimer under Thatcher og Reagan (Pollitt, 1990; Osborne and Gaebler, 1993), hvor man ville begrænse den offentlige administrations omfang og effektivisere det tilbageblevne via erfaringer fra den private sektor. Der er ikke enighed om, hvad NPM mere præcist er i den

internationale litteratur (Hood 1991), men man kan i hvert fald pege på nogle træk, som går igen, og som er relevante for udviklingen i dansk forvaltning. Udgangspunktet er, at NPM er antitesen til det klassiske bureaukrati à la Weber (se fx Fivelsdal, 1971).

Bag ved NPM er der således en overgribende økonomisk logik, udmøntet som resultatbaserede, driftsøkonomiske principper i relation til organisationens omgivelser, og (økonomiske) incitamenter og ledelsesprincipper internt i organisationen. Det betyder på det principielle, tankemæssige plan, at der tages udgangspunkt i det rationelle og egoistiske individs ageren på det frie marked, hvor egoismen som bekendt i sidste instans (ifølge Adam Smith) leder til den mest effektive fordeling af ressourcer i samfundet. Overfører vi principperne til en organisation, som man ser det i teoriretningen public choice (Bogason, 1994), opleves den som rammen for et strategisk spil mellem rationelle aktører, der i den offentlige sektor gør den førte politik på udførende eller implementerende plan effektiv og sammenhængende.

Vigtige træk i NPM er *markedsorientering*, *decentralisering* og fokus på *ledelse* og *styring* gennem *kontrakter*. Inspirationen i den offentlige sektor kommer fra teorier om private organisationer fra 1980'erne, noget a la den daværende SAS-guru Jan Carlzons »Rivpyramiderne ned« (Carlzon, 1985). Den offentlige organisation skal være markedsorienteret, dvs. anskue sin eksistens som afhængig af, at dens ydelser efterspørges, og at omverdenen skal ses som potentielle kunder, der skal behandles med den respekt, de fortjener (>the customer is king«). For at være tæt på kunden må man decentralisere, så beslutningskompetencer kommer så langt ned i organisationen som muligt. Men samtidig er god ledelse vigtig, og derfor skal lederen rustes til at udfylde sin rolle så godt som muligt som person, ikke blot som rolleindehaver. Endelig skal styring primært ske via aftaler,

der formuleres i kontrakter med en begrænset løbetid, således at nye forhold kan tages med efter et stykke tid.

Alle disse forhold er i 2009 slået igennem i daglig tale i den offentlige organisation. Mange offentlige ledere taler i dag om »virksomhedens« aktiviteter, »bundlinjen« og »årets resultat«, som om man opererede som en privat virksomhed på markedet, der skal give et afkast. Man bruger udtrykket »koncernen« med datterselskaber, der har fået mange kompetencer til at beslutte om egne aktiviteter, sammenlignet med tidligere. Kommende ledere sendes på kursus for at styrke dem i deres muligheder for at styre og personligt træde frem i de rette sammenhænge, og disse ledere og deres organisationer styres via resultatkontrakter, der angiver de næste års mål for organisationen. Samtidig er der sket en ganske omfattende udlicitering af offentlige aktiviteter til private firmaer, og en række tidligere offentlige organisationer er nu private virksomheder (Datacentralen/CSC, KTAS/TDC, Post&Tele/PostDanmark, DSB).

Det lader sig ikke gøre at give en simpel forklaring på, hvordan disse holdninger til styring er kommet ind i det daglige arbejde. Men man kan pege på, at der er tale om en international bevægelse, og at organisationer som FN, Verdensbanken og specielt OECD har spillet en væsentlig rolle i at samle topembedsmænd – primært fra medlemslandenes finansministerier – til seminarer om forskellige aspekter af NPM (Mathiasen, 2005) og skabe enighed om ønskeligheden af reform. I OECD's PUMA underorganisation blev det efterfølgende sikret, at der blev rapporteret tilbage til OECD om fremskridt, som blev præsenteret i nye seminarer.

I Danmark har Finansministeriet været en væsentlig drivkraft i denne udvikling, men det har ikke været i modstrid med holdningerne hos en stor del af de statslige admini-

strative ledere, den administrative ledelse af Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen (nu Danske Regioner). Jensen (2000) peger på, at dansk politik i en årrække har haft økonomi som et centralt tema, og det styrker Finansministeriet, som har kunnet formulere emner knyttet til økonomisk ansvarlighed som en del af grundlaget for administrationspolitikken. Det sker på det *ideologiske* plan ved at alles opmærksomhed fanges af økonomien, man kan med en anden iagttagers udtryk tale om »tællelighedens regime« (Mouritsen, 1997), der får alle til at fokusere på det, der kan tælles og vejes. *Organisatorisk* sker det ved, at ministeriet beholder en indflydelse på den offentlige sektor ved at skabe rammerne for den enkelte statslige myndigheds budget, men overlader kontrollen heraf til organisationen selv og kan dermed afsætte ressourcer til i stedet at fokusere på de bredere systemiske faktorer i den offentlige sektor. *Politisk* får ministeriet indflydelse ved til stadighed at kunne sætte økonomiske forhold på den politiske dagsorden.

Denne udvikling begyndte med *Moderniseringsprogrammet* fra 1982, hvor embedsmænd i Finansministeriet benyttede regeringsskiftet (den konservativt ledede Schlüter-regering) til at formulere tanker, der allerede var blandt dem, i et sammenhængende program. Det gav ministeriet en platform, som med mellemrum blev fornyet, også af socialdemokratisk ledede regeringer, til trods for at venstrefløjen havde været ganske kritisk over for Moderniseringsprogrammet af 1982. Vendingen blev synlig efter regeringskiftet i 1993, da den nye, socialdemokratisk ledede regering kom med det reviderede »moderniseringsprogram« *Nyt syn på den offentlige Sektor*, der var en fortsættelse af principperne, men med mindre vægt på udlicitering. Under denne ikke-borgerlige regering fortsatte man således arbejdet med kontraktstyrelser, virksomhedsregnskaber, præstationskontrakter og salg af offentlige virksomheder, dog delvis med nye betegnelser

(Ejersbo og Greve, 2005: 219). Regelforenkling var dog ikke længere et tema.

I 1997 blev *Det digitale Danmark* tilføjet som en byggesten i moderniseringen. *Nyt syn* blev fra politisk hold set som et led i at forberede Danmark til kommende problemer med at levere alle velfærdsydelserne uden at skulle forhøje skattetrykket, som er et af de højeste i verden. Truslen var blandt andet »ældrebyrden« og et fald i arbejdsstyrken.

I 2001 skiftede regeringen igen til den borgerlige side, og i 2002 kom et revideret moderniseringsprogram, *Med borgeren ved roret*. Der var en række let genkendelige elementer fra de tidligere programmer – lettere udlicitering, regelforenkling, sanering i råd og nævn, privatisering, økonomistyring, og mål- og resultatstyring. Men der var nu et stærkere *formuleret og integreret* fokus på udviklingen i IT og i ledelse samt personaleforhold (fleksibel løn). Og så var der et stærkt formuleret program for mere lydhørhed over for borgerne: Større valgfrihed mellem leverandører af offentlig service, offentliggørelse af kvaliteten på offentlige institutioner, større åbenhed over for borgerne via IT, og mere inddragelse af borgerne i driften. Siden kommer et programpunkt om OPP (offentlig-private partnerskaber) til, og Strukturreformen har givet anledning til en styrkelse af bestiller-udfører modellens (BUM) anvendelse i kommunerne.

Efter 2004 er behovet for et specifikt moderniseringsprogram blevet nedtonet, og i stedet er et formuleret »regeringsgrundlag« i stigende grad blevet det politiske omdrejningspunkt for reformer og modernisering. Samtidig har regeringen igangsat en lang række reformer – strukturreform, politireform og retskredsreform er gennemført, og en kvalitetsreform er i gang. Finansministeriet har søgt at bibeholde sin centrale position. De store reformer af politi, ret og kommuner har ikke hørt til ministeriets centrale opgaver, men der

har været stærk fokus på de administrative processer i vid forstand – hvilket skal ses i forlængelse af regeringens inddragelse af modernisering, som fast element i regeringsgrundlaget. Og det sker i stadig stigende grad på tværs af den offentlige sektor. Derfor har Finansministeriet oprettet *www.moderisering.dk*, der samler information om en række aspekter af moderniseringen, specielt digitalisering, globalisering og kvalitetsreformen.

På det overordnede plan kan man sige, at der efter år 2000 har været mere fokus på topledelse i et system, der sigter imod målinger af resultater og effekter, baseret på en næsten offensiv brug af IT.

Hvilke styringsinstrumenter har udviklingen ført med sig?

Hvis vi tager udgangspunkt i den konkrete udvikling i Danmark, kan man helt overordnet sige, at moderniseringsprogrammernes primære sigte, at stoppe væksten i de offentlige udgifter, er lykkedes. Om det skyldes NPM, får stå hen. Går vi ind på en række temaer eller initiativer, kan man konstatere, at der – bredt favnet – er fire relevante former for styring.

Den første form er *egentlige markedsmekanismer*, hvor den offentlige sektor enten helt slipper grebet eller via udlicitering danner et reguleret marked, hvor byderne kender vilkårene for en beslutning, og hvor prisen har en væsentlig betydning. Den næste gruppe viser et problem ved markedsbegrebet: Betegnelsen *kvasi-marked* bruges, fordi der er tale om tilnærmelser til markedet – statsaktieselskabet har som regel monopol, BUM-modellen er en stærkt reguleret mekanisme inspireret af principal-agent-tænkning, men den adskiller kun organisationerne i den offentlige sektor på det formelle plan. Frit valg, brugertilfredshed og benchmarking virker som øget information til forbrugervalg, men det er inden for et stærkt begrænset aktivitetsområde. Den tredje form, *organisatoriske*

ledelsesinstrumenter, støtter markedstænkningen i ledelsen og omfatter dels nogle blandinger af målstyring og bonusløn, altså et led i principal-agent-tænkningen, dels en generel satsning på efteruddannelse af ledere. Den fjerde type, *ny-bureaukratiske mekanismer*, viser, at der kommer nye, bureaukratilignende initiativer, den omfatter evaluering og akkreditering, som kan ses som varianter af traditionel kontrol og godkendelser, med fokus på præstationsmåling.

Egentlige markedsmekanismer

- Privatisering. Ikke mindst i 1990'erne skete der en del. Der er sket privatisering af Statsanstalten for Livsforsikring, Datacentralen, Eksportkreditrådet, Københavns Lufthavne, Postgiroen, og Teledanmark.
- Udlicitering. Det er overvejende kommuner og regioner, der udliciterer opgaver, og der er p.t. en målsætning om at »konkurrenceudsætte« 26,5 procent af de kommunale aktiviteter i 2010. I 2007 opgjorde Konkurrencestyrelsen procenten til 23,7. Der er store variationer mellem policy-områderne. Der er således stor udlicitering (over 85 procent) i kollektiv trafik, og meget lidt inden for forebyggende sundhedsindsats.

Kvasi-markedsmekanismer

- Stats-aktieselskaber. Der er dannet en del, bl.a. DONG, Datacentralen (senere solgt), Danske Spil, TV2, TeleDanmark (senere solgt), PostDanmark (nu til salg), DSB rederi, SAS Danmark (under omdannelse), Statens Konfektion (gået konkurs).
- BUM-modeller. Strukturkommissionen betonedede bestiller-udfører modellens anvendelighed, og KL følger op med rådgivning fx over for valg af institutioner og leverancer til handicappede.
- Frit valg. Lovbestemt, men med store forskelle: Der er sket en del på sygehusområdet, og meget lidt i folkeskolen.
- Brugertilfredshed. Ved spørgeskemaer mv.

tages temaer op, hvor brugerne af en institution mv. får mulighed for at udtrykke sig.

- Benchmarking. For en række ydelser skal kommunerne offentliggøre nøgletal (børn/pædagog ratio, elev/lærer ratio etc.), således at man udefra kan få et indtryk af de enkelte serviceinstitutioners effektivitet (at anvende fx til beslutning ved Frit Valg).

Organisatoriske ledelsesinstrumenter

- Kontraktstyring. Såvel stat som kommuner gør udpræget brug af ikke-juridiske resultatkontrakter. I staten mellem departement og styrelser, og mellem styrelser og institutioner; i kommuner mellem kommunaldirektør og forvaltningscheferne, og mellem forvaltningerne og institutionerne.
- Performance pay. Resultatkontrakterne bruges som grundlag for en bonusordning for de respektive chefer, der i et vist omfang også kan bruge dette grundlag for aflønning i egen organisation. Lønssystemerne er i det hele taget blevet omdannet til et – forsigtigt grebet an – system med muligheder for resultataflønning.
- Uddannelse til ledelse. Dette afspejles af Danmarks Forvaltningshøjskole og Center for offentlig Kompetenceudvikling (COK), samt i ikke ringe omfang af Statens Center for Kompetence- og Kvalitetsudvikling (SCKK).

Nye bureaukratimekanismer

- Evaluering. Bruges i mange sammenhænge, er blevet institutionaliseret ved Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) og Det kommunale og Regionale Evalueringsinstitut (KREVI).
- Akkreditering. Et af de nyeste skud på stammen er Danmarks Akkrediteringsorgan (DANAK), der skal styrke danske virksomheders troværdighed fx i sundhed, miljø og sikkerhed.

Hertil kommer brugerbestyrelser og rådgivende organer i kommunerne. Dem skal vi

lade ligge her, da fokus er på statens styring. Privatisering og selskabsdannelse er organisatoriske initiativer, men alle de øvrige retter sig imod processerne inden for den offentlige sektor og mellem den offentlige sektor og samfundet i øvrigt.

Enhver kategorisering kan naturligvis sættes under kritik. Ovenstående tager udgangspunkt i skillelinjen mellem bureaukrati og marked, men illustrerer samtidig begrebernes begrænsninger, så snart man borer lidt i anvendelsen.

Det måske mest interessante på principielt plan er, at vægten i instrumenterne er på det, der kan styres i og fra en organisation. Og dermed står det klart, at der er stærke modsætninger i princippernes anvendelse. Stort set hver gang, noget »slippes fri«, indtræder der før eller siden en modreaktion i retning af (bureaukratisk) styring. Eksempelvis er televesenets privatisering fulgt op af et omfattende sæt af regler for adfærd i telesystemet. Det turde være indlysende, at selv om der lovgives, er det ikke politikerne, der driver værket i denne udvikling, men embedsmændene – der ligeledes har tilsynet med, at reglerne overholdes.

Markedselementerne er noget begrænsede i forhold til lærebøgernes idealmarked. På markedet må alle aktører underkaste sig udbuds- og efterspørgselsmekanismerne. Men i NPM søger den offentlige organisation på en række områder at skabe sig en særlig status på markedet – det gælder Stats-aktieselskaberne, kontraktstyringen, BUM-modellerne, performance-pay og ledelse. Brugertilfredshed, evaluering, benchmarking og akkreditering kan så siges at være mekanismer, der skal erstatte den direkte marksedsreaktion (»exit«) fra forbrugeren, men der lægges i den videre brug af dem en mere hierarkisk relation ind.

Disse mere organisatoriske mekanismer slår

igennem over tid, hvilket leder frem til, at der også er utilsigtede elementer af bureaukratisering i nogle af reformerne: Kontraktstyring kan let gå hen og blive fornyet år efter år uden de store ændringer, og dermed blot være endnu et skriftligt grundlag for evaluering af organisationen, men uden de store overvejelser om der faktisk sker noget nyt i organisationen. Det var »lærdommen« hos en række chefer i den offentlige forvaltning, der i dagbladet *Politikens* kronik 9. marts 2007 bad om tilgivelse for deres synder: De havde etableret styresystem via kontraktstyring, der var sandet til og stivnet som styring og tilsyn med »papirflytning« som resultat – hvor der er behov for personlig ledelse og ansvarstagen: lederskab.

Problemet med kontraktstyringen var ifølge kronikkens forfattere, at den byggede på en række kvantitative mål, som skulle afrapporteres i en årlig cyklus. Men det spærrede for initiativ og omtanke og gav plads til skemaudfyldning i stedet. Benchmarking af offentlige institutioner kan ligeledes føre til en lidt bevidstløs leven op til bestemte standarder – når de først er nået, glemmer man at spørge, om der skulle sættes nye mål for benchmarkingen. For personalet bliver det til endnu en skemaudfyldning, der ikke opfattes som værdifuldt, men snarere som et irriterende »skemavælde«. I det omfang, man fokuserer på opgaverne, bliver opfyldningen af målsætningerne måske vigtigere end spørgsmålet om anvendeligheden af målsætningerne – vi lever i et dynamisk samfund, og der sker ændringer over tid, som de offentlige organisationer skal kunne matche. Her kan brugerundersøgelser komme ind som en kanal, der kan signalere nye eller ændrede præferencer hos brugerne.

Med andre ord sker der over tid en slags standardisering af initiativer, der havde til sigte at skabe mere ny energi og innovation i den offentlige sektor. Det gjorde sig fx gældende i lærernes skematisering af arbejdstid i for-

skellige kategorier af »tid«, og det ses i SO-SU-assistenternes arbejdsinddeling på baggrund af en tidsmåling af diverse rengøringsaktiviteter i fænomenet »Fælles Sprog«, der for nogle socialarbejdere synes at ende i ren skemaudfyldning i stedet for at fungere som en dynamisk arbejdsanvisning. Hvis centrale, velfærdsstatslige ydelser ender som skematiserede fænomener uden inddragelse af medarbejderens aktive tankegang og professionelle skøn, er der grund til gentænkning.

For den politiske ledelses vedkommende må man sige, at der er gjort meget over årene for at få politikerne ind på NPM-dydens rette vej – at koncentrere sig om visionerne. Men for det første kræver lovgivningen stadig, at en række sager behandles af politikerne i udvalg eller kommunalbestyrelse. Og for det andet har politikerne svært ved kun at behandle principper, og de føler, at deres synspunkter på den konkrete administration i stigende omfang ikke har nogen vægt. Her er det så et spørgsmål, om politikerne bliver demotiverede og ikke søger genopstilling, eller om vi får nye politikertyper, der bedre trives med den overordnede rolle i målsætning.

Man kan rejse spørgsmålet, om hvorvidt NPM på længere sigt fremmer en sammenhæng i løsningen af de offentlige opgaver, der kræver indsats fra mange typer af forvaltning(jf. de senere års kampanjer fx om sundhed) eller om silotænkning fortsat vil trives. Der kan være en tendens til, at hver opgave ses i sin specifikke, kontraktlige sammenhæng, og at samarbejde på tværs i hvert fald ikke lettes. Det kan blive til et problem inden for områder, hvor der kan og bør involveres flere forvaltninger, idet NPM ikke uden videre støtter konstruktionen af incitamenter på tværs af budgetsystemerne. Og hvordan vurdere den samlede opfyldning af målsætninger i et system, der består af isolerede målsystemer ud fra specifikke aftaler, byggende på bureaukratiske standarder? Her er risiko

for en blokering i udviklingen af velfærdsstatens ydelser i lidt bredere forstand.

Konsekvenser for styringen

Udgangspunktet for ovenstående gennemgang var, at udviklingen er gået frem og tilbage mellem bureaukrati og marked – to centrale begreber fra 1970-80'ernes politologi med rødder i den norske magtudredning (Hernes, 1978; Olsen, 1978). Magtudredningen gjorde det da også klart, at begreberne ikke slog til – og indførte de nye begreber forhandlingsøkonomi og blandingsadministration. Dermed var nogle temaer slået an. Men siden er der sket en videre udvikling i politologernes begrebsverden, således at man i dag taler om relationen mellem formel organisation (government) og dynamiske processer (governance) (Rhodes, 1997; Bogason, 2001), hvor government er den bureaukratiske styreform, mens governance er et hybrid af markedsrelationer og forhandlings-systemer, ofte karakteriseret som netværk (Benson, 1975; Mandell, 1990).

Et grundlæggende problem for modernisering baseret på NPM er forudsætningen om et samfund med klar skillelinje mellem offentlig og privat, mellem bureaukrati og marked – men den skillelinje er ikke så klar i et udviklet velfærdssamfund som Danmarks. Governance-begrebet afspejler denne uklarhed og er blevet kritiseret for det af teoretikere, der støtter sig til mere stringente modeller. Svaret fra governance-teoretikere er, at de stringente modeller savner relevans for virkeligheden.

Artiklen er skrevet med rødder i governance-perspektivet. Udviklingen med modernisering og NPM kan anskues som et led i en omfattende bevægelse *fra* at offentlige organisationer overvejende varetog driftsopgaver (herunder regulering) over for samfundet, *til* en omfattende policy-organisation i en velfærdsstat, der kræver et betydeligt element af strategisk styring. Igennem en lang

årrække har topembedsmændenes rolle og praksis udviklet sig fra en overvejende juridisk-reaktiv tradition til en fremadrettet styringskultur. Dermed ikke sagt, at man ikke tidligere kunne betjene den politiske ledelse strategisk, men strategi og udvikling har overtaget i en sådan grad, at det er rimeligt at tale om et skifte. Finansministeriet har altid været vogter over for udgiftsvækst og holdt fagministerierne i snævre bånd, men i dag er hele den offentlige sektors udvikling sat ind i en makroøkonomisk ramme, og der udvikles organisationer og instrumenter til at tilpasse statens og kommunernes aktiviteter til det, rammen indeholder. Politikerne i kommunerne har måttet tilpasse sig til nye ledelsesroller, som det ud fra forskningen ikke står klart, om de kan udfylde. På nationalt plan er partipolitik meget fokuseret på midten; velfærdsstatens videre drift er central, og politikerne arbejder mest ud fra ønsker om relativt marginale ændringer, ofte baseret på enkeltsager (»lig på bordet«). Det skyldes bl.a. at en række af de større parametre for dansk politik i realiteten skabes i EU og dermed giver folketingspolitikkerne et meget lille spillerum.

NPMs grundlæggende princip om brug af *government* – formel organisation – som grundlag for en slags markedsdannelse, er ikke blevet opfyldt. Tværtimod kan man iagttagge en række netværk på kryds og tværs af de offentlige organisationer i systemer af *governance* (Bogason, 2001; Sørensen og Torfing, 2005) med et kompliceret system af informationer, der for en dels vedkommende nok står til rådighed via internettet, men det viser sig, at der er behov for en fortolkning af denne information og dens brug i en bredere sammenhæng. Policy skabes i dag i et bredt samspil mellem forskellige interesserede parter. Politik og administration er – til trods for de erklærede mål om det modsatte fra NPM – i dag flettet sammen på en ret uigennemskuelig måde for de fleste udenforstående. Der tales meget om netværk i forskellige af-

skygninger, hvor man snart arbejder i relativt hierarkiske forhold, snart er mere fri i et forhandlingsforløb med mange parter. Så hvor NPM-princippet er ro på bagsmækken via målsætninger og kontrakter, synes realiteten at være en noget anden.

For det første består de politisk/administrative processer i dag af forskellige elementer af forhandling og kompromis. Her kan det være gavnligt for aktørerne at have et grundigt indblik på alle niveauer af samspillet. Hvis et byråd lægger op til budgetreduktioner, kan det være nyttigt at have indsigt i det lokale arbejde, selv om den generelle filosofi synes at være, at de, der har skoene på er dem, der ved, hvor den trykker. Det vil oftest være de fagprofessionelle – og det er så op til dem at gennemføre lokale ændringer, fordi kun de reelt ved, hvad der foregår. Men den filosofi er ikke brugbar i en forhandlingssituation, for så er den ene part jo holdt i uvidenhed om de faktiske forhold. Indsigt heri vil hjælpe begge parter til at kunne diskutere konsekvenserne af fx budgetreduktioner på lige fod. Og det vil ligeledes være muligt at diskutere kompromisser mellem forskellige ideer hos begge parter, i stedet for at få en konfrontation, hvor ingen af parterne har en indsigt i andet end egne forhold.

For det andet, og det gælder ikke mindst ledelsesniveauerne, er det i et sådant system nyttigt ikke at tage NPM-filosofiens udgangspunkt med at maksimere egne præferencer; aktører skal snarere kunne sætte sig i andres sted. De fleste aktører tager standpunkter og bruger perspektiver, der er snævert knyttet til, hvad de ser som egen organisations interesse, en holdning som ofte forstærkes ved en integreret organisationskultur, der definerer et »vi« og et »dem«. Men i stedet for at se dette som en given faktor, kan man gå ud fra, at deltageres præferencer kan ændres i lyset af diskussioner, ny information og et aktivt forhandlingsforløb, hvor deltagerne anvender deres personlighed

i stedet for udelukkende at spille en rolle. Dette er langt fra NPMs principal-agent forestillinger.

Dagens politisk-administrative system forudsætter kort sagt indsigt i forhandlingsteknik og en indstilling til kompromis, samt en vis vilje til at inddrage aktører og perspektiver, som ikke er umiddelbart indlysende ud fra selve den situation, som samspillet indledes i. Det betyder, at man ikke kun ser på egen organisations ydeevne og mulighederne for at høste en gevinst, men tager andre ind i overvejelserne for at fremme løsninger på problemstillingen frem for at fremme løsninger for egen organisation.

Ud fra ovenstående er det ikke tilstrækkeligt at have et strukturelt-organisatorisk udgangspunkt for at forstå den offentlige sektors virkemåde. Man skal have indsigt i processer og dynamiske forløb. Det betyder dog ikke, at en forståelse for organisatoriske forhold er blevet helt overflødig – til trods for udviklingen i retning af governance og brug af NPMs markedsideal. Men det bruges sandsynligvis kun i begrænset omfang som direkte styreform. Man siger, at styring kan foregå i »skyggen af hierarki« (Bogason, 2001: 9), og det er nok denne bagvedliggende trussel om en eventuel anvendelse af hierarki, der kan virke som drivkraft i en række processer. Desuden har topledelsen i enhver organisation mulighed for at anvende procedurer til at opnå en række ønskede virkninger. Dette »at være med« synes i stigende grad at være en vej til indflydelse, det er ikke nok blot at være taget i betragtning af andre parter.

Hierarki og netværk eksisterer altså side om side. Opgaven for de forskellige aktører er at få en symbiose ud af de forskellige organisationsrationaler i stedet for at ende i en organisatorisk krig. Det er en væsentlig udfordring i et system, hvor parterne er gensidigt afhængige i ofte længerevarende forløb. Her kan det være nyttigt at forstå NPMs virkemå-

de, men hvis man forlader sig på dens markedsmekanismer alene, vil man let komme til kort. Når man så ser på de forstærkede relationer til brugerne, det være sig via brugerbestyrelser, rådgivende organer, klager eller tilfredshedsundersøgelser, så er det vigtigt at forstå dem alle som elementer i processer, der til stadighed skrider frem, og som i princippet ikke afsluttes (Bogason 2008). Det betyder, at de i videste forstand bliver elementer i en bred politisk proces, som er afhængig af mange faktorer og dermed situationsbestemt snarere end klart forudsigelig.

Netværk og statsteori

De følgende fire artikler illustrerer forskellige sider af styringstendenser i dag. Den første artikel er et studie af re-bureaukratisering. Den anden artikel belyser, hvordan en aktør forsøger at styre et netværk, hvilket kan kaldes meta-governance. Den tredje artikel fokuserer på, hvordan bureaukratisering kan fremmes af en aktør, selvom aktøren ingen formelle hierarkiske kanaler har til sin rådighed, og den sidste artikel undersøger styringskonsekvenser, når brugerne bliver kompetente.

Den første artikel, »Styring eller tidstyveri? Statslig processtyring af visitationer på beskæftigelsesområdet«, af Matilde Høybye-Mortensen kan ses som en diskussion af re-bureaukratisering. Den behandler statslig styring rettet mod velfærdsstatens dørvogtere; de kommunale sagsbehandlere. Fra kommunal side protesteres over den bureaukratiske byrde, som processtyring opleves at medføre, og flere statslige affureaukratiseringstiltag er lanceret. Ikke desto mindre bliver der mere og mere processtyring. I artiklen argumenteres for, at en del af forklaringen er, at instrumenter, der kan medvirke til at styre frontlinjens adfærd i forhold til tildeling af hjælp eller ej er et eftertragtet politisk styringsinstrument, både når det gælder udgiftsstyring, sikring af ensartethed kommuner i mellem og afværgelse af skandalesager i den enkelte

kommune. Da visitationer er skønsbaserede afgørelser er de svære at styre direkte, og derfor tages processtyringsinstrumenter i brug. Styringsinstrumentet, der undersøges er Dialogguiden, der skal bruges i alle landets Jobcentre i forbindelse med vurdering af lediges arbejdsmarkedsparticipation.

Den anden artikel, »Mellem eksklusion og inklusion: VK-regeringen og den almene boligsektor i netværksstyrings optik« af Birgitta Gomez Nielsen, fokuserer på, hvilke netværksstyringsstrategier, VK-regeringen har benyttet sig af inden for en sektor, hvor der i høj grad er pres for at bevare status quo. Dette pres har to sider: Den første tager form af en »stiafhængighed«, hvilket vil sige, at udviklingen over tid har medvirket til at favorisere en bestemt måde at føre og indrette politikken på. Den anden side af presset stammer fra policy netværk, der repræsenterer forskellige sektorinteresser. Netværk støtter ikke pr. automatik forandringer, og slet ikke hvis netværkenes position i politikken formulerings – og implementeringsfaserne trues af de foreslåede politiske initiativer. Analysen viser, at der over tid er sket et skift i måden at inkludere sektorinteressen på i politikformuleringen. Konsekvenserne af dette skift diskuteres dels i forhold til regeringens muligheder for at udmønte sine initiativer til gældende lov og dels i forhold til litteraturen om netværksstyring.

Den tredje artikel, »Mere risikovillig? Risikostyring i Europa-Kommissionen« af Caroline Howard Grøn, ser på normativ styring. Den analyserer den udfordring, staterne står overfor, når de gerne vil styre processer i internationale organisationer, men ikke har nogen hierarkiske kanaler til rådighed. Personaleledelse i Europa-Kommissionen er et eksempel på et område, hvor medlemsstaterne forventes at have meget få af disse hierarkiske indflydelseskkanaler. I 2005 udgav Kommissionen en kommunikation med titlen »Towards an effective and coherent risk ma-

nagement in the Commission services« (SEC 2005: 1327), formålet var at gøre medarbejderne i Kommissionen mere risikovillige og gøre Kommissionens håndtering af risiko mere omkostningseffektiv. Analysen af tiltaget viser, hvordan Kommissionen i implementeringen af dette tiltag befinder sig i et krydspres mellem den administrative mode, NPM, som organisationen forsøger på at spille op ad for at forbedre sin haltende legitimitet og et krav fra medlemsstaterne om en nulfejlskultur og omfattende »accountability« og dokumentation. Det eksterne pres Kommissionen oplever i udførelsen af sin personalepolitik sætter klare rammer for, hvor risikovillig organisationen kan blive. Selvom EU's medlemsstater ingen direkte indflydelse har på personaleledelse i Kommissionen, kan de igennem de legitimitetsspil, der spilles omkring organisationen, og EU som sådan, udøve en ret omfattende styring.

Den fjerde artikel, »Kompetent eller kombattant? Patientuddannelse som styringsudfordring i sundhedsvæsenet« af Annegrete Juul, diskuterer den aktuelle patientorientering i sundhedsvæsenet og de mulige styringsproblematikker, der er knyttet hertil. I den sundhedspolitiske retorik italesættes patienten i stigende grad som en kompetent beslutningstager, en aktør, hvis holdninger og viden er væsentlige for og bør inddrages i behandling og pleje. Tidligere har de sundhedsprofessionelle i høj grad haft monopol på at definere »patienten« i medicinske termer, men den stigende patientorientering udfordrer den traditionelle læge-patient relation. Empirisk tager artiklen udgangspunkt i et af de konkrete styringstiltag, der skal skabe handlekraftige og ansvarlige patienter, nemlig patientuddannelsen »Lær at leve med kronisk sygdom«. Artiklen undersøger, hvordan patientuddannelsen konfigurerer »patienten«, som kompetent og pro-aktiv beslutningsdeltager i sundhedsvæsenet samt hvordan kursisterne interagerer med denne patientforestilling. På denne baggrund diskuteres det om og givet fald hvor-

dan patientens ændrede rolle udfordrer og forandrer den etablerede styringsmodel i sundhedsvæsenet. Teoretisk er artiklen inspireret af science and technology studies (STS).

Artiklerne illustrerer altså forskellige sider af netværk og governance. Man kan herefter spørge, om governance og netværk er nyt? Det er det nok ikke som fænomener, jf. Magtudredningens forhandlingsøkonomi og blandingsadministration, men det har taget forskerne en del tid at få begrebsliggjort fænomenerne på en mere alment acceptabel formel. Udgangspunktet var implementeringsforskningens konstatering af, at det lukkede organisationsparadigme for politiske systemer ikke dækkede forholdene i implementering, som beskrevet i undertitlen til klassikeren på feltet – »how high expectations in Washington are dashed in Oakland« (Pressman og Wildawsky 1973). Bogen satte en hel kædereaktion i gang blandt forvaltningsforskerne, opdelt i implementerings- og policyforskere. Man kan sige, at i 1970erne var diskussionerne fokuseret på *inter-organisatoriske* fænomener (Jørgensen, 1977; Hanf og Scharpf, 1978); i 1980erne blev de stort set samme diskussioner i stigende grad begrebsliggjort som *ny-institutionalisme* i forskellige variationer, hvor den procesorienterede retning (Kiser og Ostrom, 1982; Kaufmann et al., 1986) kunne siges at fortsætte den inter-organisatoriske retning. En anden form for nyinstitutionalisme havde rødder i organisationsforskningen (March og Olsen, 1989) og hører ikke med i den her diskuterende udvikling. I 1990erne vandt begrebet *governance* så indflydelse (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997), og efter 2000 kom *netværk* ind som et ledende begreb (Hajer og Wagenaar, 2003; Marcussen og Torfing, 2006), omend det allerede var på vej tidligere (Bogason 2006).

Men temaet for forskningen har stort set været det samme – at indholdet af den førte policy i mange tilfælde bedst kunne forstås

ved at analysere samspillet mellem en række (offentlige) organisationer. Begreberne governance og netværk er så de for tiden værende stoppesteder i den politologiske forvaltningsforsknings køreplan. Den bliver sikkert revideret igen. Samfundsforskere er ikke kendt for at holde fast i deres teorier i længere tid. Governance og netværk giver anledning til at udfordre fortidens teorier, og lad os kort se på konsekvenserne for statsteori.

Gennem tiderne har mange forskere inden for offentlig forvaltning henholdt sig til klassisk statsteori som ramme eller paradigme for analyserne af forvaltningens virkemåder. I Europa bruger man typisk Webers legitime styreformer som teoretisk grundlag (Fivelsdal, 1971), i USA bruger man Woodrow Wilsons rollefordeling mellem politik og administration, videreudviklet af Gulick (Gulick og Urwick, 1937). Med et sådant udgangspunkt sikrer man normativt en afklaring af forholdet mellem politik og administration, en variation af magtens tredeling. Men som bekendt er denne tredeling slet ikke understøttet af grundloven – den lovgivende magt haves af folketing og regering »i forening«. Lovgivende og udøvende magtinstanser kædes altså sammen i den danske nationalstat. Tilsvarende har de danske kommunale politikere (modsat fx de svenske) både politiske og administrative roller. Udviklingen hen imod netværk og governance må siges at være bidrag til på teoretisk plan at understrege vanskelighederne ved klare skillelinjer. Forestillinger om magtens tredeling er statisk – den opstiller grænser for politik og forvaltning. Jeg har andetsteds (Bogason, 2000; Bogason, 2008: 102) foreslået en mere dynamisk opfattelse af staten, med kernebegrebet *den offentlige magt* som det, alle aktører stræber efter af få indflydelse på udøvelsen af. Den offentlige magt giver legitimitet, penge og viden, og ved aktørernes stræben på at få del i disse ressourcer og kombinere dem til udnyttelse i den konkrete situation, skaber de konstellationer eller netværk, hvis sammensæt-

ning og opgaver varierer over tid, alt efter sammenhængen og situationen.

Med det udgangspunkt er perspektivet ikke længere, hvorledes en bestemt aktør opfylder nogle forpligtelser i henhold til en statut eller given opgave. Perspektivet i analysen skifter til en interesse for, hvilke aktører der har hvilken indflydelse i forhold til at bidrage til løsning af et samfundsproblem – hvor »løsningen« ikke er givet på forhånd, men bliver et resultat af samspillet mellem aktørerne. Det skal så ikke forhindre nogen i at vurdere løsningens værdi ud fra det ene eller andet perspektiv, men det er vigtigt at forstå, at der ofte ikke kan findes en »rigtig« løsning, men en løsning, der står i forhold til de involverede aktørers indflydelse i den pågældende sag.

Udøvelsen af indflydelse via forskellige former for netværk illustreres af temanummers artikler. Artiklen om beskæftigelsessystemets dialogværktøj viser, hvorledes en statslig aktør ved fastlæggelse af administrative procedurer anvender re-bureaukratisering til at påvirke sagsbehandleres vurderinger i konkrete sager. Artiklen om boligpolitik demonstrerer forsøg på at udmønte politik inden for en sektor karakteriseret ved et mangeårigt netværkssystem, der ikke nødvendigvis bakker op om de politiske initiativer foreslået af den statslige aktør. Artiklen om risikolethed viser, hvorledes EU-kommissionens autonomi begrænses ved medlemsstaternes indflydelse på rammebetingelserne for arbejdet i processer, der løbende ændrer karakter. Artiklen om patientuddannelse belyser en ændring i indflydelseskanalerne i forhold til kronisk syges adfærd, hvor den klassiske lægevidenskabelige løsning af kronikernes problemer i visse henseender ændres til løsninger, der tillempes til kronikernes hverdag.

Statsteori har givet et stærkt normativt grundlag for forvaltningsforskningen. Men i dagens samfund holder nogle af de statsteoreti-

ske principper ikke længere. Udover de ovennævnte forhold kan man pege på betydningen af EU og de forskellige internationale organisationer, som i min optik ligeledes er governance- og netværksfænomener. Så der er en stærkt presserende opgave i at formulere de normative konsekvenser af netværk og governance: Hvad er godt, og hvad er skidt i de forskellige perspektiver? Med mindre man altså er så naiv at tro, at forskning er højt hævet over normativ tænkning.

Note

1. Dele af denne artikel har tidligere været publiceret i Peter Bogason: *Udviklingen i styreformer i den offentlige sektor*. København: FTF 2009. Artiklen har i udkast været kommenteret af »Økonomi & Politik« redaktion, dette nummers bidragsydere samt Jørgen Grønnegaard Christensen. Forfatteren takker dem og absolverer dem for yderligere ansvar.

Litteratur

- Benson, J. Kenneth (1975), »The Interorganisational Network as a Political Economy« *Administrative Science Quarterly*, 20: 230-49.
- Bogason, Peter (1994), »Nyinstitutionalisme, public choice og Bloomington-skolen« *GRUS* 44: 83-100.
- Bogason, Peter (2000), *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society, New Horizons in Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogason, Peter (2001), *Fragmenteret forvaltning. Demokrati og netværksstyring i decentraliseret lokalstyrelse*, Århus: Systime.
- Bogason, Peter (2006), »Networks in Policy Analysis – Towards a New Pragmatism« i B. Guy Peters og Jon Pierre, red. *Handbook of Public Policy*, London: Sage.
- Bogason, Peter (2008), *Forvaltning og stat*, København: Academica.
- Bogason, Peter (2008), »Ustyrige borgere og stærke organisationer: En udfordring til kommunal ledelse« i Jacob Torfing, red., *Ledelse efter kommunalreformen – sådan tackles de nye udfordringer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 25-42.

- Carlzon, Jan (1985), *Riv Pyramiderne Ned*. København: Gyldendal.
- Ejersbo, Niels, og Carsten Greve (2005), *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.
- Fivelsdal, Egil (1971), *Makt og byråkrati. Udvalg ved Egil Fivelsdal*, Oslo: Gyldendal.
- Gulick, Luther og Lindal Urwick, red. (1937), *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Hajer, Maarten A., og Hendrik Wagenaar, red. (2003), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Theories of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanf, Kenneth, og Fritz W Scharpf, red. (1978), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. SAGE Modern Politics Series, vol. 1. London: Sage.
- Hernes, Gudmund, red. (1978), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministration*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hood, Christopher (1991), »A Public Management for All Seasons?« *Public Administration* 69: 3-19.
- Jensen, Lotte (2000), »A Critical Assessment of Central Agency Motives in Danish Public Management Reform« *International Public Management Review* 1(1): 116-32.
- Jørgensen, Torben Beck (1977), *Samspil og konflikt mellem organisationer*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Kaufmann, Franz-Xaver; Giandomenico Majone og Vincent Ostrom (1986), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Walter de Gruyter: Berlin.
- Kiser, Larry L., og Elinor Ostrom (1982), »The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches«, i Elinor Ostrom, red. *Strategies of Political Inquiry*, London: SAGE, pp. 179-222.
- Kooiman, Jan (1993), »Social-Political Governance: Introduction« i Jan Kooiman, red., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: SAGE Publications, pp. 1-6
- Mandell, Myrna P. (1990), »Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector« i Robert W. Gage og Myrna P. Mandell, red., *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, New York: Praeger, pp. 29-53.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- Marcussen, Martin og Jacob Torfing, red. (2006), *Democratic Network Governance in Europe*, Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Mathiasen, David (2005), »International Public Management« i Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn og Christopher Pollitt, red. *Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press, pp. 643-70.
- Mouritsen, Jan (1997), *Tællelighedens regime. Synlighed, ansvarlighed og økonomistyring gennem mål og rammer i statslige institutioner*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Olsen, Johan P, red. (1978), *Politisk organisering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Osborne, David og Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Services*, Oxford: Blackwell.
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron B. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Rhodes, Rod A W. (1997), *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2005), *Netværksstyring: Fra government til governance*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.