

Finn Østrup, Jørgen Jørgensen og Jesper Zwisler: *Fornyelse eller kollaps? En kritik og gentænkning af offentlig styring*. Frederiksberg: Samfundslitteratur (2020), 398 sider, 398 kr.

I bogen *Fornyelse eller kollaps?* giver tre erfarne offentlige ledere, Finn Østrup, Jørgen Jørgensen og Jesper Zwisler, et forfriskende bud på, hvordan den offentlige sektor bør gentænkes. Bogen er diagnostisk og løsningsorienteret og skrevet med et debatskabende sigte.

Bogen indeholder fire dele. *Del I* kommenterer nogle hovedpunkter i de seneste årtiers diskussion af udviklingen i offentlig forvaltning og styring, herunder embedsværkets politisering og diskussionen om New Public Management (NPM). Det konkluderes blandt andet, at diskussionen om den offentlige sektor har et snævert sigte, og at økonomer og andre samfundsforskere har ydet støtte til den herskende tænkning, hvor de burde have forfulgt en mere kritisk tilgang. Det sidste får jo en samfundsforsker til at hoppe lidt på stolen. Om forfatterne har ret, vil jeg vende tilbage til afslutningsvis. *Del I* indeholder også en diskussion af den offentlige sektors performance. Udgiftsniveauet har været holdt nogenlunde konstant. På nogle velfærdsmål scorer Danmark højt, men uligheden er steget. Der er trusler i horisonten. Skal den offentlige gæld reduceres efter Corona-krisen, kan det føre til en skærpet politisk kamp om fordeling. En mere effektiv offentlig styring er et krav, hvis tilliden til den offentlige sektor og velfærdssamfundet skal bibeholdes.

Del II omhandler styring og opgavefordeling i den offentlige sektor. Begrebet ”ny offentlig styring” lanceres som en samlebetegnelse for på den ene side NPM-styringsinstrumenter som interne afregningssystemer (fx taxameter- og DRG-styring), kontraktstyring og strategiarbejde og på den anden side stram budgetstyring. ”Ny offentlig styring” har udviklet en managementkultur i den offentlige sektor med et lag af embedsfolk, der savner jordforbindelse. Managementkulturen udvikler styring, der ikke efterspørges af hverken politikere, offentlige medarbejdere i kerneproduktionen eller borgere. Kritikken er kontant, men absolut ikke uden hold i virkeligheden.

De decentrale dele af den offentlige sektor er også i fokus. Den statslige styring af kommuner og regioner er gennem årene blevet stadig strammere. Nærdemokratiet er udfordret. Forfatterne foreslår, at ”det kunne være naturligt at genoverveje opgavefordelingen mellem kommuner, regioner og stat” (p. 139). Løbende justeringer af opgavefordelingen er oplagt, men implicit lægges der op til en diskussion om endnu en strukturreform med deraf følgende betydelige omstillingsomkostninger. Her er det vist på sin plads at sige, ”klap hesten”.

Ifølge forfatterne er de offentlige ledes managementrolle overeksponeret relativt til deres konstitutionelle, bureaukratiske og faglige lederrolle. Ledelseskommissionen har bidraget til dette. Her har forfatterne god pointe. Der er udbredt utilfredshed med ledelsen blandt offentligt ansatte, fordi denne ofte beskæftiger sig med emner, der opleves som irrelevante. Utilfredsheden er et problem, da den kan reducere kvaliteten af de offentlige ydelser. Også her har forfatterne en god pointe. Det kan dog undre, at pointen ikke følges til dørs med en anbefaling om, at ledelsen bør give plads til, at medarbejderne kan eksperimentere med sigte på læring og innovation.

Del III vedrører administration og offentlig beslutningstagning. Der har været vækst i administrationens omfang. Væksten kan ikke forklares af nye arbejdsopgaver. Den er et resultat af et øget fokus på borgernes rettigheder kombineret med politiske og institutionelle dynamikker. Fokus på rettigheder har ført til flere regler, mere administration til at håndtere og forny disse samt øget klagesagsbehandling. Politisk handlekraft demonstreres ofte ved indførelse af nye regler fx som reaktion på ubehagelige enkeltsager. For offentlige ledere kan der være prestige i at have et stort administrativt personale, ligesom embedsværket kan have en interesse i at opbygge regler, strategier osv. på bekostning af ressourcer til de fagprofessionelle. Endelig peger forfatterne på, at indførelsen af ”ny offentlig styring” i sig selv har været en drivkraft bag væksten i administration. Også i denne sammenhæng er forfatternes iagttagelser overbevisende. Hvad forfatterne ikke kommer ind på er, at der på mange områder også er sket en overvæltning af administrative opgaver til de fagprofessionelle blandt andet i forbindelse med digitalisering. Denne udvikling skærper kun forfatternes diagnose.

Effektiviteten i den offentlige sektors beslutningsprocesser er forringet. Mange beslutninger er mangelfuldt begrundet og præget af manglende faglighed. Beslutninger tages i lukkethed over for in- og eksterne interessenter. Embedsværkets fagindsigt er reduceret. Der er fokus på ministerens kortsigtede interesser. En lang række konkrete problemfyldte beslutningsprocesser omtales. Eksemplerne, nogle velkendte, andre nye, gør stort indtryk. Fokus er også på magtfordelingen mellem embedsværket, politikerne, interesseorganisationer, medier og personer, der deltager i den offentlige debat eller er medlemmer af offentlige råd og udvalg. Centraladministrationens embedsværk – særligt topembedsmændene – har øget deres magt. Det er blevet sværere for ministre at gøre sig gældende over for embedsværket. Her spiller det også ind, at ministrene er blevet yngre, har mindre erfaring og ofte flyttes rundt mellem sektorområder. Kapitlet rejser også spørgsmålet, om Folketingets indflydelse er svækket. Har

Folketinget en uddannelses- og erhvervsmæssig sammensætning, der gør det muligt at levere et modspil til regering og centraladministration?

Del IV præsenterer forslag til reform af offentlig styring. Et kapitel samler op på de centrale udfordringer for offentlige styring, et andet præsenterer 22 konkrete forslag til en mere effektiv styring. Udfordringerne vedrører særligt fire dagsordener: 1) Det er nødvendigt at styrke fagligheden i beslutningsprocesserne; 2) der bør iværksættes en ny politik for styring – kaldet progressionsbaseret forvaltning (senere i bogen progressionsbaseret styring); 3) der bør indføres nye principper for budgetpolitik; og 4) der bør iværksættes effektive tiltag for at mindske administration og mængden af regler.

Fagligheden i beslutningsprocesserne kan fx styrkes ved, at interessenter i større omfang inddrages i beslutningstagning, herunder at der etableres faste lovråd, der løbende drøfter, hvordan lovgivningen på et givet område fungerer, og rådgiver om ændringer. Også det politiske element i offentlig beslutningstagning bør styrkes fx ved etablering af politiske kabinetter og styrket faglig rådgivning udefra. Og fagligheden i centraladministrationen bør styrkes. Ansvar for politikinitiativer bør entydigt placeres i fagministerierne.

Ministerierne bør organiseres med departementerne som ministerens sekretariat og styrelserne som uafhængige specialiserede garantere for fagligheden. Den svenske model er forbilledet. Problemsager skal behandles effektivt. Embedsværket skal kunne indkaldes til høring i Folketinget. Ledelsesformerne skal gentænkes. På institutioner med stærke faglige miljøer skal der etableres ledelsesteams med inspiration fra hospitalssektorens ”trojkaledelsesmodel”. Mange af disse forslag vil, hvis de gennemføres, føre til en standardisering af dansk forvaltning. På nogle områder kan der måske være gevinster ved dette, men der vil samtidig være et tab af den sektorielle autonomi, som karakteriserer den hidtidige mere pragmatiske tilgang.

Offentlig styring bør være progressionsbaseret. Den nuværende fremadrettede styring i form af resultatkontrakter, afregningsmekanismer og strategier skal ændres til bagudrettet styring i form af rapportering af, hvad der faktisk er udrettet i en given tidsperiode. På det organisatoriske plan kan bagudrettet rapportering fx organiseres som konferencer, hvor der med års mellemrum redegøres for aktiviteter og resultater, og hvor paneler bestående af borgere og/eller eksperter bidrager med ros og kritik. Fremadrettet styring, fx strategiplaner og opstilling af værdisæt, skal minimeres. Endelig skal det være et krav til offentlige ledere, at de ud over deres ledelsesopgave fortsat udfører almindeligt arbejde. Lederuddannelserne skal være fagligt fokuserede. Den klare sondring mellem fremadrettet og bagudrettet styring er i mit perspektiv et blålys. Afregningsmekanismer er fx ofte bagudrettede. Herudover er anbefalingerne i vidt omfang

formuleret som regelforankrede. Der tales om ”pligt” og ”krav”. Der lægges op til heldækkende styring fremfor konteksttilpasset, mere fleksibel styring.

Så er der mere musik i forfatterens forslag om nye principper for budgetpolitik. I denne sammenhæng foreslås indførelse af flerårige budgetrammer med mulighed for frem- og tilbageførsel af udgifter. Dette vil give mulighed for bedre planlægning, større jobsikkerhed for medarbejderne og øget jobtilfredshed. Automatiske budgetnedskæringer bør være fortid. Disse udgør en ikkefaglig tilgang til budgettering. Til gengæld bør der indføres prioriteringsråd først og fremmest på sundhedsområdet, men også gerne på andre områder.

Administration og regelmængde skal reduceres. Regelsanering skal ske nedefra modsat hidtil, hvor det er forsøgt gennemført ovenfra. Herudover skal opgavefordelingen mellem stat, regioner og kommuner klargøres, så den statslige indblanding i kommunal og regional virksomhed reduceres. Offentlige institutioner skal have mere stabile rammevilkår. Hyppige ressort- og navneændringer er ikke tillidsskabende og bør alene ske, hvis de er fagligt velbegrundede. Anvendelsen af private revisorer og konsulenter bør reduceres, og juridisk ekspertise bør opbygges in-house. I denne ”forslagskasse”, der er lidt af et restparti med alt godt fra havet, lanceres også et forslag om, at centraladministrationen gøres til et samlet ansættelsesområde for at skabe mere rotation mellem ressortområder. Endelig rejses spørgsmålet, om der er for let adgang til klager over offentlige ydelser og for stor valgfrihed på uddannelsesområdet. Det er store spørgsmål knyttet til retssikkerhed og frihed, der her kastes ud i luften som et sidste spark i bolledejen.

Som det er fremgået, er der meget interessant stof i denne bog. Der er pasager med oversigtlig forvaltningspolitisk historieskrivning. Dette er skrevet før i andre sammenhænge. Hvor denne bog tilføjer noget nyt, er i diskussionen af personlige erfaringer samt fremfor alt i problemdiagnose og anbefalinger. Dele af problemdiagnosen har også været sat på dagsordenen tidligere, men mere stykvis og delt. Styrken her er helhedsperspektivet og fremfor alt forsøget på at fremskrive en samlet diagnose, der dækker både det politiske system og den samlede forvaltning.

Der mange interessante forslag, der bør diskuteres. Jeg er imidlertid ikke overbevist om, at standardisering er den rette vej at gå i udviklingen af den offentlige sektor. Trods diagnosen at der er for mange regler i den nuværende situation, er mange af bogens forslag i sig selv regelforankrede. Mange forslag handler om at styrke faglighed. Det er vigtigt. Men er det realistisk at styrke faglighed ved at inddæmme politik? Eller handler det mere om at få faglighed og politik til at spille konstruktivt sammen?

Bogen kunne med fordel have været mere gennemarbejdet. Der er ikke altid konsistens i brugen af centrale begreber. Og på nogle punkter er kritikken lidt letkøbt. Det gælder udsagnet om, at samfundsforskere over en bred kam har ydet støtte til den herskende tænkning, hvor de burde have forfulgt en mere kritisk tilgang. Dette er ikke sandsynliggjort og slet ikke velbegrundet. Og i øvrigt trækker forfatterne selv på en del kritisk samfundsforskning i deres kilder. Også kritikken af de offentlige masteruddannelser på ledelsesområdet er letkøbt. Igen ikke sandsynliggjort og slet ikke velbegrundet. Min erfaring er, at disse masteruddannelser i høj grad giver mulighed for at trække på praksis-eksempler fra en lang række sektorer og forvaltningsniveauer og på den baggrund giver deltagerne indsigt i udfordringer og faglighed på tværs. Fagfaglige ledelsediskussioner internt mellem skoleledere, hospitalsledere, jobcenterledere osv. foregår jo løbende i andre fora. Masteruddannelsernes store styrke er, at de bringer flere fagligheder og ledelsesniveauer i dialog i samme rum.

Bogen er i øvrigt en mærkelig genre. Det understreges up front, at der ikke er enighed mellem de tre forfattere om hverken synspunkter eller konkrete forslag. Siget har været at få nye forslag på bordet, starte en offentlig debat og en proces, der kan føre til forandring. Dette er et ædelt formål. Men det lader læseren tilbage med en oplevelse af ikke rigtigt at vide, hvem der taler hvornår. Nogle steder er det eksplicit markeret, at forfatterne har forskellige erfaringer med forskellige styreformer. Der er fx både gode og dårlige erfaringer med kontraktstyring. Det havde været ønskeligt med mere eksplicitering af, hvem der taler hvornår. Måske forfatterrækkefølgen giver et hint?

Hanne Foss Hansen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Peter Seeberg og Mikkel Thorup (red.), *Demokratiets krise og de nye autokratier*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, 2020, 368 sider, 299,95 kr.

Der er tale om en antologi, der rummer 15 kapitler. Efter et indledende kapitel skrevet af de to redaktører og to teoretiske kapitler om demokratiets aktuelle kriser af Mikkel Thorup og om neoliberal demokratiteori af Jacob Jensen følger kapitler om Storbritannien, Tyskland, Frankrig, Ungarn og Polen, Balkan, Italien, USA, Rusland, Mellemøsten, Iran, Zimbabwe og Brasilien. Det er ikke ganske klart, hvorfor netop disse lande er taget med – måske ud over, at man har ønsket at dække lande både inden for og uden for Europa. Udvalget af