

Moderniseringsprogrammet, 1983: resultatstyring version 1.0

Mathias Gjørling

Stud.scient.pol, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Caroline Howard Grøn

Ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

I denne artikel undersøges resultatets rolle i moderniseringsprogrammet fra 1983 med udgangspunkt i et interview med Carsten Jarlov, direktør i Bygningsstyrelsen og i 1983 kontorchef i Administrationsdepartementet under Finansministeriet. Som kontorchef var han sekretær for VK-regeringens moderniseringsudvalg, og han var derfor centralt placeret under moderniseringsprogrammets tilblivelse. Vi har suppleret interviewet med en række skriftlige kilder, herunder nogle, som Carsten Jarlov har givet adgang til. Artiklens format er derfor mellem et interview og en traditionel akademisk artikel.

1. Introduktion: hvorfor er moderniseringsprogrammet interessant i dag?

I december 1983 blev „redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor“ præsenteret for Folketinget. Redegørelsen, der sidenhen er blevet omtalt som moderniseringsprogrammet, udgjorde det første og definerende initiativ i en lang række moderniseringsinitiativer. Disse initiativer har siden 1980'erne forsøgt at reformere den danske offentlige sektor (Greve & Ejersbo 2014, 15). Hvor tidligere programmer var tekniske øvelser rettet mod centraladministrationen, var moderniseringsprogrammet særligt af to årsager: For det første var genstandsfeltet hele den offentlige sektor, og for det andet deltog det politiske niveau aktivt i programmets udformning (Bentzon 1988, 61-63).

De reformer, der blev sat i gang med moderniseringsprogrammet, er siden hen blevet karakteriseret som New Public Management (NPM), og historien om moderniseringsprogrammet er derfor også historien om, hvordan

NPM, i bred forstand, blev introduceret i den danske offentlige sektor (Ejersbo & Greve 2008, 236). I dette temanummer er fokus ikke som andre steder på NPM generelt (se fx Greve & Ejersbo 2014; Hansen 2008), men i stedet mere specifikt på at forfølge ideen om styring på baggrund af resultater.

Moderniseringsprogrammet skal ses som et opgør med den planlægningstænkning og -optimisme, der havde kendetegnet den offentlige sektor i gennem 1970'erne (Bentzon 1988, 66). Moderniseringsprogrammet udgjorde et væsentligt skridt væk fra den forestilling om offentlig styring, der havde præget den offentlige sektor i årene før. Centrale elementer af moderniseringsprogrammet har radikalt ændret den offentlige sektors organisering og funktion. Eksemplet par excellence må være budgetreformen, der godt nok var del af et andet reformkompleks, men også spillede en central rolle i moderniseringsprogrammet, men også tænkningen omkring udvikling af ledelseskompeterer i den offentlige sektor har radikalt forandret den offentlige sektor. Andre dele af programmet har måske medført mindre radikale forandringer, men er stadig aktuelle, når aktører i feltet skal beskrive, hvordan vi skal gøre vores offentlige sektor mere produktiv og effektiv. Den markedsstyring, moderniseringsprogrammet præsenterer, er måske ikke slået så meget igennem, som man havde håbet i 1983; men offentlige-private-partnerskaber, udlicitering og lignende tiltag er koncepter, man fra centralt hold i fx Finansministeriet langt fra har opgivet, senest illustreret med en OPP-analyse, der blev igangsat i foråret 2014.

Vores ambition med denne artikel er ikke at skrive hele historien om moderniseringsprogrammet. Andre har skrevet om moderniseringsprogrammet før os. Greve og Ejersbo (2014) har skrevet om moderniseringsprogram-

met i deres værk om moderniseringen af den offentlige sektor. Deres bog er fokuseret bredt på hele programmet og ikke specifikt på betydningen af resultatstyring. Bentzon (1988) er en samtidig kilde til analyser af moderniseringsprogrammet og har bidraget med baggrundsviden til vores analyse af forløbet og mere specifikke pointer i forhold til resultatstyring. Bentzon og de, der bidrager til bogen, har imidlertid fokus på hele moderniseringsprogrammet. Vores interesse er afgrænset til resultatstyring, og vores ambition er at kaste et blik på programmet nu 30 år senere, hvor vi ved, hvad NPM udviklede sig til.

Det styrende undersøgelsesspørgsmål for denne artikel er derfor, *hvilken rolle spillede styring efter resultater i den styringstænkning, moderniseringsprogrammet var udtryk for?*

Hvad er styring?

Vi er altså grundlæggende interesserede i resultaters placering i den styringstænkning, der kommer til udtryk i moderniseringsprogrammet. Styring er et begreb, der potentielt kan dække alt fra Foucaults forståelse af governmentality (Foucault 1991) til praktisk design af tidsregistreringssystemer på danske gymnasier. Litteraturen skelner mellem paradigmer, værktøjer, ideer, koncepter, instrumenter og en lang række andre styringsrelaterede begreber. Vi bruger begrebet styringstænkning for at indikere, at vi er interesserede i et sæt mere eller mindre sammenhængende ideer om, hvordan man kan styre.

Styring er tilsvarende defineret på mange måder i litteraturen. Grøn og Hansen definerer styring som „social påvirkning af individer, organisationer og organisationsfelter, der sigter mod at understøtte eller ændre adfærd enten direkte eller indirekte gennem regler, viden, økonomiske ressourcer, interaktion, normer eller legitimitet“ (Grøn & Hansen 2014, 83). En sådan bred definition indeholder en lang række aktører, der kan være genstand for styringen; Den understreger, at styring kan være rettet både mod at ændre og mod at understøtte en given adfærd, og den understreger, at styring enten kan være direkte eller indirekte og kan foregå ved hjælp af en række forskellige værktøjer (Se Grøn & Hansen (2014) for yderligere diskussion af definitionen).

Vores interesse er ikke at forstå styring som empirisk fænomen, men derimod de ideer eller den tænkning, relevante aktører kan have om, hvordan man kan styre. Derfor vælger vi at definere styringstænkning som *de teorier, relevante aktører opstiller om, hvordan den offentlige sektor i et demokrati helt overordnet formår at handle i overensstemmelse med politiske mål på den mest hensigtsmæssige måde.*

Styringstænkningen er altså grundlæggende et sæt af ideer. Disse ideer beskriver, hvordan A får B til at handle i overensstemmelse med A's mål. Målorientering er et

centralt element i mange definitioner af styring (fx hos Flynn 2007). Styring kan desuden være ikke-intenderet eller relateret til ikke-erkendte mål, men disse styringstilgange er mindre interessante for os i denne kontekst (jf. fx Scott & Davis 2007, 60), da vi er interesserede i erkendte og erklærede ideer om, hvordan man styrer. A er i vores definition de politikere, der står i spidsen for en offentlig sektor i et demokrati (jf. også Greve 2009, 49-50). Endelig har vi tilføjet, at ideerne ikke kun vedrører, at B skal handle i overensstemmelse med A's mål, men også at dette skal ske på den mest hensigtsmæssige måde. Vi lægger altså et krav om legitimitet til kravet om effektivitet (jf. Jespersen 1996).

Andersen og Pors (2014) har beskrevet udviklingen i forståelsen af styring i den danske offentlige sektor og har også beskrevet den periode, vi beskæftiger os med her, på et makroplan (2014, 91ff). De kalder perioden for „supervisionsforvaltningen“. Vores analyse adskiller sig fra Andersen og Pors på to måder. Vi er konkret interesserede i moderniseringsprogrammet og ikke i hele moderniseringstænkningen fra 1983 og frem. Dertil kommer, som vores definition af styring også gør det klart, at vi går til problematikken på et lidt mere rationalistisk grundlag. Vi er interesserede i at forstå den tænkning om kausalsammenhænge, der ligger i programmet, på aktørernes egne præmisser. Andersen og Pors skriver sig ind i en Luhmansk ramme. Selvom denne tilgang giver mange indsigter, som vi finder nyttige, er vores ambition at forstå moderniseringsprogrammet lidt tættere på den tænkning, der har præget de aktører, som har sat programmet i verden.

Empiri

Til at belyse vores undersøgelsesspørgsmål baserer vi os delvist på tidligere analyser af moderniseringsprogrammet og selve programmet, men også på tidligere versioner af programmet, vi har fået adgang til. Endelig har vi haft mulighed for at tale med Carsten Jarlov, nuværende direktør i Bygningsstyrelsen og i 1983 kontorchef i Administrationsdepartementet under Finansministeriet og sekretær for VK-regeringens moderniseringsudvalg. Carsten Jarlov var centralt placeret i arbejdsprocessen, og han har kunne give os indblik i, hvordan processen omkring moderniseringsprogrammet så ud, og overvejelser bag udarbejdelsen af programmet. Jarlov er en central kilde til mange af de indsigter, der ikke kom på skrift i forbindelse med programmet, og vores analyse bliver underbygget med citater fra interviewet. Der er dog gået mange år siden 1983, og derfor har vi i videst muligt omfang valideret Carsten Jarlovs udtalelser med skriftlige kilder. Artiklen kommer til at have et format i mellem et klassisk interview (som fx artiklen af Marie-Louise Frølich

Brødsgaard og Mads Kristiansen i dette temanummer) og en traditionel akademisk artikel. Vi håber, at læseren vil tilgive os dette mellemformat.

Vi vil i de følgende sektioner først kort opridse moderniseringsprogrammets hovedpointer og kort beskrive den proces, der førte til moderniseringsprogrammets endelige formulering. Disse to afsnit fungerer som referenceramme for resten af artiklen, idet vi tager afsæt heri i den nærmere analyse af resultaternes rolle i programmet og den styringstænkning, de var indlejret i.

2. Hovedelementerne i moderniseringsprogrammet

I dette afsnit fremlægger vi hovedelementerne fra moderniseringsprogrammet for at forstå, hvilke problemer og løsninger resultatstyringen var en del af.

Moderniseringsprogrammet havde som overordnet formål at „forny og forbedre det offentliges service over for borgere og virksomheder“ (Bentzon 1988, 365).¹ Der til var det desuden regeringens håb, at „moderniseringsprogrammet med dets vægt på moderne ledelsesprincipper og nye styrings- og organisationsformer, ville bidrage til at stoppe den hidtidige opdrift i de offentlige budgetter“ (Bentzon 1988, 366).

Målet var tofoldigt: At øge den offentlige sektors produktivitet og at holde udgifterne i ro. Det var det, regeringen kaldte en omstilling fra kvantitativ vækst i udgifter til „kvalitativ vækst inden for de bestående økonomiske rammer“ (Bentzon 1988, 366). Det var moderniseringsprogrammets opgave at gøre hele den offentlige sektor mere „velegnet“ til at klare denne omstilling (Bentzon 1988, 366).

Med den kvalitative vækst kunne man løse en række problemer, som regeringen indledende skitserede i programmet (Bentzon 1988, 367):

- Den offentlige sektor er for bureaukratisk, for dyr og for lidt serviceorienteret
- Social- og sundhedsområdet er for dyrt og umyndiggør klienterne
- Reguleringen af borgere og virksomheder er uforståelig og unødigt stram
- Der er kødannelser, som giver for lang ventetid for borgere og virksomheder
- Det kan på grund af uhensigtsmæssige åbningstider være vanskeligt at komme i kontakt med offentlige myndigheder

Omstillingen skulle opnås gennem fem virkemidler:

1. decentralisering af ansvar og kompetence
2. markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer
3. bedre publikumsbetjening og regelforenklning

4. leder- og personaleudvikling
5. øget anvendelse af ny teknologi

Decentralisering af ansvar og kompetence

Decentralisering af ansvar og kompetence omtales som et betydningsfuldt værktøj for målet om at sikre den offentlige sektors tilpasningsevne og dermed mulighed for ovenstående omstilling.

Regeringen fremhævede sin principielle opfattelse af, at decentralisering af ansvar og kompetence fører til mere effekt arbejdsvaretagelse og i højere grad tilgodeser brugernes behov, eftersom beslutningerne træffes „så tæt som muligt ved det personale, der har den direkte kontakt med borgere og virksomheder. For de ansatte vil det give større råderum og flere udfordringer“ (Bentzon 1988, 367). Decentralisering af ansvar og kompetence indebærer i sig selv, at regeringen får mere ud af den offentlige sektor. Flere økonomiske beslutninger skulle varetages af styrelserne og institutionerne selv. Det angik bl.a. en lempelse af den centrale styring af stillingsoprettelser og introduktion af muligheden for at overføre ubrugte driftsmidler mellem finansår.

Forudsætningen for denne decentralisering var en reform af det statslige budget- og bevillingssystem, der centraliserede den overordnede ressourcestyring gennem indførelsen af totalrammer, der omfattede „såvel løvbundne som bevillingsstyrede udgifter og indtægter samt fornødne reserver til nye initiativer“ (Bentzon 1988, 367-368). Denne budgetreform blev iværksat sideløbende med moderniseringsprogrammet. Reformen skulle medvirke til „en stærkere politisk indflydelse på udviklingen i de samlede offentlige udgifter“ (Bentzon 1988, 367).

Markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer

Regeringen ønskede helt overordnet, at produktionen af ydelser i den offentlige sektor i højere grad var givet af den efterspørgsel, borgerne havde. Efterspørgslen skulle i højere grad influere, hvilke serviceydelser der skulle produceres og hvor meget der skulle produceres. En højere grad af markedsstyring var et centralt element i dette.

Betydningen af borgernes efterspørgsel skulle endvidere øges bl.a. gennem udbredelse af frit valg, ved nye forsøgsordninger samt nye tilskudsmodeller og gennem større brug af brugerbetaling. Det var forventningen, at frit valg vil føre til større brugertilfredshed, og at brugerbetalingen ud over at „aflaste skattesystemet“ ville medføre en „nøjere afprøvning af efterspørgslen“ (Bentzon 1988, 371).

Bedre publikumsbetjening og regelforenkling

Bedre publikumsbetjening og regelforenkling skulle medvirke til målet om at forbedre den offentlige service. Elementerne under denne overskrift er mindre konkrete end initiativerne under de andre overskrifter. Det fremgår, at der skal udpeges en række områder, hvor der skal gøres „en særlig indsats for en hurtigere, mere hjælpsom og individuel betjening af borgere og virksomheder“ (Bentzon 1988, 372).

Det fremhæves, at den væsentligste begrænsning for god kundebetjening er besværlige regler og procedurer. Her er regelforenkling af afgørende betydning. Regelforenkling indebærer på dette tidspunkt at „forenkle det offentlige tilsyn og kontrol med borgere og virksomheder, procedurerne for behandlingen af mindre sager samt ankesystemerne“ (Bentzon 1988, 372).

Leder- og personaleudvikling

Regeringen ønskede en styrket leder- og personaleudvikling, fordi „moderniseringsprogrammet placerer de administrative ledere i den offentlige sektor i en nøgleposition“ (Bentzon 1988, 372). Det krævede en ændret opfattelse af ledernes rolle på alle ledelsesniveauer. Lederne skulle være i stand til at skabe fornyelse og inspirere de ansatte til en effektiv og kvalitetsbevidst indsats. Her er både fokus på begrænsningen af den kvantitative og forøgelsen af den kvalitative vækst.

Der skulle placeres ansvar hos den enkelte medarbejder, fordi dette skaber bedre resultater. Der skal være fokus på efteruddannelse, og der skal skabes øget mobilitet, så „de offentlige organisationer ikke stivner, men til stadighed tilføres nye impulser og inspiration“ (Bentzon 1988, 373).

Disse mål skulle opnås ved at udvikle kvalificerede lederemner gennem muligheden for at få ledelseserfaring fra afgrænsede arbejdsopgaver, efteruddannelse og ved rotation.

Lederne skulle uddannes og personalet efteruddannes. Dertil skulle der være større incitamentsskabelse for ledere bl.a. ved prøve- og åremålsansættelser og for personalet ved mindre vægt på anciennitet og mere vægt på den enkeltes kvalifikationer og arbejdsopgaver samt brugen af produktivitetsfremmende lønsystemer.

Øget anvendelse af ny teknologi

Det var regeringens mål at „øge effektiviteten gennem investeringer i ny teknologi“ (Bentzon 1988, 374).

Dette skulle opnås ved at „opprioritere den teknologiske modernisering på anlægsbudgetterne“ og ved etableringen af en statslig investeringspulje, hvor styrelser, statsinstitutioner og statsvirksomheder kan låne til „rentable nyanskaffelser“ (Bentzon 1988, 374). Dertil vil der blive

gennemført en analyse af muligheder for anvendelse af ny teknologi i statsinstitutioner.

Som det fremgår i gennemgangen ovenfor, var der tale om en relativt bred palet af værktøjer, der skulle anvendes til at opnå det overordnede mål om omstilling fra kvantitativ til kvalitativ vækst. Delelementerne af moderniseringsprogrammet giver os en første empirisk afdækning af styringstænkningen i moderniseringsprogrammet og lader os forstå, hvilke problemer og løsninger resultatstyringen angik på dette tidspunkt.

Nedenfor ser vi nærmere på de centrale aktører og deres placering i udformningen af moderniseringsprogrammet for igennem aktørkonstellationen også at få en ide om rammer for styringstænkningen.

3. Moderniseringsprogrammets udformning

Den borgerlige regering, og dens ideologiske grundlag, spillede en væsentlig rolle i udformningen af moderniseringsprogrammet. Det regeringsudvalg, der behandlede moderniseringsprogrammet, havde væsentlige input særligt i forhold til frit valg og decentralisering. Inden for de politisk definerede rammer var der imidlertid også rum for administrative aktører. Carsten Jarlov beskriver udformningen på følgende måde: „Moderniseringsprogrammet er på en eller anden måde et sammenskudsgilde. Der er nogle tanker fra Budgetdepartementet, budgetreformen, der er nogle tanker fra Lønnings- og Pensionsdepartementet om stillingskontrol og lempelse af det – mindre kontrol. Der var ikke så meget frisætning på lønområdet, så vidt jeg husker. Og dertil er der nogle tanker i Administrationsdepartementet, som også udsprang af arbejdet med den offentlige lederuddannelse.“ Dette underbygges af Bentzon (1988, 69).

Programmet bærer præg af at være influeret af forskellige interesser og dagsordner. Centralt i udarbejdelsen af moderniseringsprogrammet stod en sekretariatsgruppe med repræsentanter fra alle departementer i det daværende Finansministerium: Administrationsdepartementet, Budgetdepartementet og Løn- og Personaledepartementet. Sekretariatet blev forankret i Administrationsdepartementet. Arbejdet gik i gang på initiativ af finansminister Henning Christophersen i foråret 1983, dvs. ca. et halvt år efter regeringen trådte til og godt et halvt år før moderniseringsprogrammet blev offentliggjort. Carsten Jarlov var som kontorchef i Administrationsdepartementet i spidsen for udvalgets sekretariat.

Målet med denne organisering var ifølge Jarlov at „få en samlet paraply for udvikling og effektivisering af den offentlige sektor“. Det udsprang direkte af regelsaneringsarbejdet og samlede herefter en række andre initiativer, der var startet inden og samtidig med igangsættelsen af moderniseringsarbejdet i foråret 1983.

Det var fx en reform af statens budget- og bevillings-system, der var igangsat af Finansministeriet i marts 1982, dvs. før Anker Jørgensens regering går af og Schlüters første regering kommer til. Udvalget afreporterer i juni 1983, og ifølge Bentzon indgår anbefalingerne, som også fremhævet i afsnittet ovenfor, som „et vigtigt element i arbejdet med udformningen af moderniseringsprogrammet“ (1988, 21).

Dertil igangsætter Henning Christophersen i efteråret 1982 og foråret 1983 flere udredningsarbejder „med henblik på at reformere strukturerne i den offentlige sektor“ (Bentzon 1988, 20). Et af disse udvalg var det ovenfor nævnte regelsaneringsudvalg, der også førte frem til moderniseringsarbejdet. Regelsaneringsudvalget tager dog udgangspunkt i arbejde, som Administrationsdepartementet påbegyndte i 1980, hvilket videre komplicerer forløbet og aktørernes relative betydning.

Et andet af disse udvalg, Henning Christophersen nedsætter, er et privatiseringsudvalg. Udvalgets betænkning kommer samtidig med moderniseringsprogrammet i december 1983, og det er, jf. gennemgangen ovenfor, tydeligt at se betænkningens aftryk i moderniseringsprogrammet, selvom ordet privatisering ikke anvendes. I moderniseringsprogrammet må tiltagene om udbud og udlicitering forventes i nogen grad at bygge på privatiseringsudvalgets arbejde, selvom det også var en dagsorden, som politikerne selv fremførte, jf. nedenfor.

Bentzon fremhæver, at regeringen mere bredt indrages aktivt i formuleringen af programmet i september 1983, dvs. omkring tre til fire måneder før offentliggørelsen (1988, 64). Det er også Jarlovs erindring. Her inddrages en gruppe ministre, der med Henning Christophersen som formand danner moderniseringsudvalget. Ifølge Jarlov bidrager ministrene bl.a. med fokus på markedsmekanismer og frikommuneforsøg, men også i lidt mindre grad et fokus på frit valg. Bertel Haarder, der var medlem af udvalget, havde allerede i 1980 præsenteret tilsvarende ideer i Nordisk Administrativ Tidsskrift (Haarder 1985). Disse ideer var altså allerede etablerede på det politiske niveau. Det er interessant, at frikommuneforsøgene trods den tilsyneladende interesse ikke er med i moderniseringsprogrammet.

Moderniseringsprogrammet er en blanding af forskellige politiske og administrative dagsordener fra en række aktører med forskellige interesser. Det illustreres som fremført af Bentzon og refereret ovenfor især ved moderniseringsprogrammets uklare kobling mellem mål og midler.

Jarlov mener, det var et „sammenskudsgilde inden for givne politiske rammer, som delvist byggede videre på noget, som allerede var i sving“. Bentzon fremhæver, at moderniseringsprogrammet givet var en samling af

forskellige problemer og løsninger, der lå i tiden, men det blev samlet op af en finansminister „på en måde, der vidner om strategisk sans med et højt rationelt indhold“ (1988, 69). Det taler for, at moderniseringsprogrammet nok var en kombination af mange forskellige problemer og løsninger – et sammenskudsgilde – men at kombinationen og præsentationen af dem ikke var en tilfældighed. Der var en politisk ramme og retning.

Dette muliggjordes af aktørernes relative enighed som her udtrykt af Jarlov: „Pilene pegede jo i nogenlunde den samme retning. Der var plads til det hele.“ Aktørkonstellationen gjorde altså, at styringstænkningen i moderniseringsprogrammet et langt stykke hen ad vejen kan ses som et hele, på trods af de mange forskellige aktører, der var involverede i processen.

4. Styringstænkningen i moderniseringsprogrammet

Som beskrivelsen af moderniseringsprogrammets tilblivelse illustrerer, var moderniseringsprogrammet sammensat af politiske prioriteter fra en lang række aktører, prioriteter, der måske ikke i udgangspunktet var tænkt som en sammenhængende styringstækning. I udgangspunktet definerede moderniseringsprogrammet den styringsudfordring, den var sat i verden for at løse, som et spørgsmål om produktivitet. Denne ambition formuleres, som fremført ovenfor, som det første i moderniseringsprogrammet: „Hovedformålet med regeringens program for modernisering af den offentlige sektor er at forny og forbedre det offentliges service over for borgerne og virksomheder. De må ske inden for de ressourcemæssige rammer, vi kender i dag“ (Bentzon 1988, 365). Moderniseringsprogrammet skulle altså, jf. redegørelsen for programmets indhold ovenfor, forbedre kvaliteten af den offentlige service, uden at den offentlige sektor kunne blive større. Et klart opgør med den styringstænkning omkring opbygningen af velfærdsstaten, der havde domineret den offentlige sektor siden anden verdenskrig.

Definitionen af styringsproblemet er central. At det blev produktivitet forstået som sammenhængen mellem input og output, der blev det primære problem, der skulle løses i starten af 1980'erne, var forårsaget af en række forskellige aktørers indflydelse på problemdefinitionsprocessen. Produktivitetsproblematikken i de vestlige velfærdsstater blev påpeget af OECD, og Jarlov beretter, hvordan han og Bo Smith (senere mangeårig departementschef i Beskæftigelsesministeriet) som led i forberedelsen af forvaltningshøjskolens store lederuddannelse var på studieophold på Harvard, hvor det især på Harvard Business School igen og igen blev påpeget, at de skandinaviske velfærdsstater aldrig kunne overleve i deres eksisterende form. Så ideen om produktivitetsudfordringer var klart

til stede på den internationale scene. Men ifølge Jarlov kom ideerne også andre steder fra: „Noget havde man tænkt i Kommunernes Landsforening, som også havde et dygtigt konsulentkontor og arbejdede meget med effektivisering i kommunale organisationer inden for specielt social- og sundhedssektoren. Der har givetvis [...] været en del inspiration fra OECD.“ KL spillede en rolle, og tilsvarende bidrog de forskellige departementer i Finansministeriet, jf. ovenfor. Alt i alt er det svært at afgøre, hvilke aktører der var de mest centrale i definitionen af produktivitet som det problem, moderniseringsprogrammet skulle løse. Men at det var produktivitet, der var udfordringen, og ikke fx demokratisk inddragelse eller medarbejdertilfredshed, kom til at spille en væsentlig rolle for, hvordan styringstækningen i programmet i øvrigt spillede ud.

Løsningen på problemet blev de fem indsatsområder diskuteret i sektion 2. Når vi ser på de fem indsatsområder, er det klart, at de har forskellig herkomst, som vi også beskrev ovenfor.

Hvis vi ser på den bagvedliggende styringstænkning, ser vi en række elementer på tværs af de fem indsats:

1) Et opgør med centraliseringstækningen: Som skrevet i indledningen var moderniseringsprogrammet et opgør med den planlægningsoptimisme, der havde kendetegnet 1970'erne. I et forarbejde til programmet er det formuleret på denne måde: „Denne tro på centraliseringens velsignelser er nu ved at vakle. Den centrale styring og kontrol synes ikke at have været tilstrækkelig til at sikre en økonomisk og hensigtsmæssig forvaltning“ (Administrationsdepartementet 1983a, 1). Decentralisering eller autonomi til de udførende enheder er en helt central del af styringstækningen i moderniseringsprogrammet både med hensyn til økonomi (rammestyring), men også i relation til personale og ikke mindst som regelforenkling.

2) Styring igennem incitamenter: En central del af styringstækningen i moderniseringsprogrammet fokuserer på, hvordan man kan give aktørerne i den offentlige sektor bedre incitamenter til at blive mere effektive. Indførelsen af rammestyring er et sådant element, ligesom indtægtsdækket virksomhed fx også nævnes. Egentlig konkurrenceudsættelse bliver også nævnt. Brugere skal selv kunne bestemme, hvem der skal løse deres opgaver, og pengene skal følge brugeren frem for den offentlige institution. Sådant en omlægning vil ifølge moderniseringsprogrammet gøre de offentlige institutioner mere serviceorienterede og gøre brugerne gladere, fordi de har valgmuligheder. Tilsvarende vil decentralisering i forhold til personalepolitikken også give de offentlige institutio-

ner mulighed for at styre mere effektivt. Alt i alt handler mange af disse tiltag om at give offentlige institutioner incitamenter til at agere økonomisk rationelt og tænke i effektiviseringer og god service.

3) Fokus på mennesker i det offentlige: Et tredje centralt element i styringstækningen er fokus på ledelse, uddannelse og HR. Moderniseringsprogrammet, og ikke mindst forarbejderne til det understreger, at den offentlige sektor har været alt for dårlig til at udnytte og uddanne de menneskelige ressourcer i de offentlige organisationer. Det fremgår af et generelt formuleret teoretisk forarbejde, at „... også de offentlige myndigheders institutioner til syvende og sidst består af mennesker og at enhver effektivisering har noget at gøre med disse menneskers motivation, kvalifikationer og arbejdsbetingelser. Ligeegyldigt hvordan man vender og drejer det, må en hovedmålsætning med effektiviseringsarbejdet de kommende år være at få mere ud af et i alt væsentligt givet personale“ (Administrationsdepartementet 1983a, 3, original markering). Som skrevet ovenfor var tækningen omkring offentlig ledelse også en væsentlig byggesten i moderniseringsprogrammet, og denne HR-inspirerede tænkning slår altså også klart igennem både i forarbejderne og det endelige program. I det endelige program bliver det understreget, at de offentligt ansatte er vigtige brikker i gennemførelsen af programmet, og at programmet fordrer et „holdnings-skift“. Grundlæggende var holdningen i Administrationsdepartementet ifølge Jarlov, at „Det var nødvendigt at overbevise offentlige ledere og offentligt personale om, at tingene skulle gøres på en anden måde og at ændringerne vil være til alles fordel. Formålet var at signalere nye værdier og identificere de strukturelle ændringer, der kunne understøtte dem.“

Dette fokus på kulturændring står i en vis grad i kontrast til den mere incitamentsbaserede tænkning, vi diskuterede ovenfor. Fælles for de tre punkter er dog, at de alle fokuserer på, hvordan offentlige institutioner kan gøres klar til at blive sat fri på det, vi kan kalde inputsiden. Færre regler, rammebudgetter og mindre regulering af personalepolitikken var alt sammen elementer, der kunne bidrage til en større fleksibilitet i opgaveløsningen i de offentlige institutioner og tilsvarende mindre kontrol fra centralt hold. Jarlov beskriver de frisættende tiltag på denne måde: „De lavede en betænkning om budgetreformen, som præcist var målet på det tidspunkt, som jo også gik på at frisætte ... bl.a. at kunne overføre fra år til år og mellem kontoplaner.“

4) Fokus på strategi og mål: Et sidste element fremkommer også, når man læser moderniseringsprogrammet og forarbejder, men elementet fylder noget mindre i sty-

ringstænkningen end de elementer, vi har berørt ovenfor. Vores interesse her er grundlæggende i resultatets rolle i styringstænkningen i moderniseringsprogrammet, og en første bemærkning må være, at i det endelige program fylder det ikke meget. Den endelige formulering i moderniseringsprogrammet blev:

„Moderniseringsprogrammet er udtryk for nytænkning omkring den offentlige sektors måde at fungere på. Det er en nytænkning, som tager sigte på at ændre det offentliges interne styringssystemer, procedurer og spilleregler. Programmet forudsætter samtidig et holdningsskift, med vægt på at sikre tidssvarende ydelser og en god betjening af det offentliges kunder uden tilførsel af nye ressourcer. Med henblik herpå henstiller regeringen, at de enkelte styrelser, institutioner og øvrige administrative enheder opstiller mål for de tilstræbte kvalitetsforbedringer og løbende vurderer resultaterne, som det allerede praktiseres i f.eks. DSB og P&T“ (Bentzon 1988, 374).

I modsætning til de øvrige elementer bliver styring efter resultater ikke nævnt som et selvstændigt værktøj og derfor en del af løsningen på den overordnede udfordring. I stedet opstår det som et punkt under moderniseringsprogrammets sidste afsnit, der omhandler programmets gennemførelse. Resultatstyring er altså ikke et mål i sig selv i det endelige program, men i stedet et værktøj, der kan bruges til at fremme det holdningsskift, moderniseringsprogrammet skal medføre. Og ikke nok med, at resultatstyring ikke er en selvstændig prioritering, det er heller ikke noget, regeringen insisterer på at ville gennemføre: Regeringen henstiller, at offentlige institutioner opstiller mål. Som Jarlov bemærker i relation til formuleringen: „Det er en sjov formulering – „med henblik på ... henstiller regeringen, at de enkelte styrelser og institutioner opstiller mål“. Den beslutter ikke, men den henstiller.“

Tænkningen omkring resultatstyring fylder altså relativt lidt i det endelige moderniseringsprogram, men i forarbejde til moderniseringsprogrammet, vi har haft adgang til, spiller resultater eller strategi og langsigtede mål faktisk en ikke ubetydelig rolle. Forarbejdet understreger, at flere og flere offentlige institutioner arbejder med strategisk udvikling og med at formulere langsigtede målsætninger (Administrationsdepartementet 1983a, 4). Men det understreges også, at „formulering af de langsigtede målsætninger stadig i betydeligt omfang opfattes som politikernes enemærke“ (Administrationsdepartementet 1983a, 4). Det fremhæves endvidere, at mange

offentlige organisationer er delvist „koloniseret“ af organiserede interesser og vil have svært ved at gennemføre en sådan proces. Endelig fremhæves det, at mange steder i den offentlige sektor anses fremtiden for alt for usikker til, at langsigtede mål giver mening. Der er altså en vis grad af tænkning om resultatstyring, men grundene til, at det ikke altid fænger an, nævnes også.

Moderniseringsprogrammet er på den baggrund kendetegnet af en ret omfattende frisætning på inputsiden, men uden en tilsvarende stramning af kontrollen på outputsiden. Vores forventning vil typisk være, på baggrund af vores generelle viden om NPM, at en frisættelse på inputsiden ville blive modsvaret af kontrol på outputsiden, men i disse første spæde forsøg på NPM i Danmark ser vi altså ikke den sammenhæng. Vi spurgte Jarlov, om man i samtiden havde tænkt på relationen: „Jeg tror ikke, at vi så resultatløse og resultatkontraktstyring for os på det tidspunkt. Det kommer jo ret snart i virkeligheden. Men det så vi ikke for os. Vi så frisætning af institutionerne, vi så løndifferentiering, men nok mest ud fra nogle kvalifikationsbetragtninger. Men jeg ved ikke, hvor skarpt vi så, at det skulle modsvares ved, at man fulgte op på, hvad der kom ud af det. Ganske forbavsende i virkeligheden.“

Ifølge Jarlov kom fokus på resultatstyring, som vi kender det i dag, først på banen senere: „der har jo nok været en gradvis erkendelse af, at det var meget godt at frisætte institutionerne, men det var ikke sikkert, det førte til andet end forbrug og manglende effektivitet. Kom der resultater ud af det? Det kom ikke nødvendigvis af sig selv. Det måtte vi så lave styresystemer i forhold til, og nogle mere kraftige incitamentter. Og det er nok en væsentlig del af baggrunden for, det der sker der i slutningen af 80'erne, begyndelsen af 90'erne.“

Styringstænkningen i moderniseringsprogrammet tog altså udgangspunkt i, at problemet, der skulle løses, var produktiviteten i den offentlige sektor. Produktiviteten blev forstået som relationen mellem input (en konstant faktor i tidens tækning) og output (en faktor, der forventedes at skulle stige). I forlængelse heraf, er det interessant at konstatere, at måden, hvorpå kvaliteten og formentlig også omfanget af output skulle stige, var igennem frisætning af offentlige organisationer på inputsiden, hvorimod styringstænkningen i meget mindre omfang var præget af regulering på outputsiden.

I næste artikel berører Mads Kristiansen relationen mellem autonomi og kontrol i resultatstyringen, og det er klart, at når vi ser på moderniseringsprogrammet, så var der i udpræget grad fokus på autonomi, og det var kendetegnet af en styringstænkning, hvor effektiv styring opstod igennem frisættelse, incitamentter og udnyttelse af human kapital.

5. Konklusion og perspektiver

VI spurgte i artiklens indledning, hvilken rolle resultater spillede i den styringstænkning, moderniseringsprogrammet var udtryk for. Vi må for det første konkludere, at resultater spiller en beskeden rolle. Resultater optræder, men mere som en mulig implementeringsmekanisme end som en central del af programmet. Vi kan se af forarbejderne, at det har både har fyldt mere og mindre i forskellige faser af arbejdet med programmet. Alt i alt handler programmet væsentlig mere om frisætning på inputsiden end kontrol på outputsiden. Der er altså god grund til at forfølge resultatstyringen videre op igennem styringshistorien, hvilket vil blive gjort i de to følgende artikler.

Resultatstyrings placering i styringstænkningen virker dertil noget tilfældig. Programmet er sammensat af ideer fra en række aktører, der et langt stykke hen ad vejen passede sammen, men hvor det også er tydeligt, at noget handler om tilfældigheder og „hvad der lå i skuffen“. På den måde er moderniseringsprogrammet endnu et eksempel på, at vi skal være påpasselige med at læse alt for håndfaste intentioner ind i politiske programmer post hoc.

Moderniseringsprogrammet er blevet set som starten på NPM i Danmark, men det er klart – med udgangspunkt i den styringstænkning programmet er udtryk for – at kun dele af det, vi i dag identificerer som NPM, kom til udtryk i programmet. Det gælder fx det individualsyn hentet i public choice-teorier, vi normalt kobler på NPM. Sådan et individualsyn finder vi hverken moderniseringsprogrammet eller dets forarbejder. Tværtimod bliver frontmedarbejdernes gode intentioner fremhævet, og det proklameres, at det er en del af moderniseringsprogrammets opgave at fjerne de forhindringer, der er for medarbejdernes udførsel af deres arbejde (Bentzon 1988, 366).

Moderniseringsprogrammet var i bedste fald NPM light. Omvendt var moderniseringsprogrammet rigt på løsninger, der både før og siden er blevet anvist, når den offentlige sektors problemer dissekeres. Både regelforenklaring og bedre ledelse er klassiske og ofte anviste greb, i forsøg på at effektivisere den offentlige sektor. Også styring efter resultater var på dagsordenen i 1983 og bliver stadig i dag anvist som en god og effektiv vej at gå (Produktivitetskommissionen 2013, 131). På den måde er moderniseringsprogrammet stadig relevant og interessant nu, mere end 30 år efter. Og samtidig rejser programmets relevans også det centrale spørgsmål: hvis de allerede i 1983 havde løsningen, på problemerne, hvorfor er de så ikke implementeret endnu? Det spørgsmål vil vi forsøge at belyse nærmere i temanummerets anden del.

Litteratur

- Administrationsdepartementet 1983a, *Nye veje i effektiviseringsarbejdet i den offentlige sektor*, internt papir, 2. august 1983, Administrationsdepartementet, København.
- Andersen, N.Å. & J.G. Pors 2014, *Velferdsledelse. Mellem styring og potentialisering*, Hans Reitzel, København.
- Bentzon, K.-H. 1988, *Fra vækst til omstilling: moderniseringen af den offentlige sektor*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Ejersbo, N. & C. Greve 2008, *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Børsen, København.
- Foucault, M. 1991, 'Governmentality', I. G. Burchell et al. (red.), *The Foucault Effect*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Flynn, N. 2007, *Public Sector Management*, SAGE Publications.
- Greve, C. & N. Ejersbo 2014, *Moderniseringen af den offentlige sektor*, Akademisk Forlag Business, København.
- Greve, C. 2009, *Offentlig ledelse: Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, 2. udg, DJØF, København.
- Grøn, C.L.H. & H.F. Hansen 2014, 'Styring', i C.L.H. Grøn, H.F. Hansen & M.B. Kristiansen (red.), *Offentlig styring*, Hans Reitzel, København.
- Haarder, B. 1985, 'At få styr på de offentlige udgifter: en Sisifos-opgave', *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 66, no. 4, pp. 267-278.
- Hansen, H.F. 2008, 'Forvaltningspolitiske reformer: Kontinuitet eller brud?', *Tidsskriftet Politik*, vol. 1, nr. 11, pp. 6-17.
- Jespersen, P.K. 1996, *Bureaukratiet - magt og effektivitet*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Produktivitetskommissionen 2013, *Det handler om velstand og velfærd – slutrapport*, Produktivitetskommissionen, København.
- Scott, W.R. & G.F. Davis 2007, *Organizations and organizing: rational, natural, and open system perspectives*, 1. udg., Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River, N.J.

Noter

1. Vi har ikke haft adgang til moderniseringsprogrammet i dets originale form, men derimod til to genoptryk, hhv. som bilag til (Bentzon, 1988) og på DenOffentlige.dk: <http://www.denooffentlige.dk/aktørhistorier/historisk-regeringens-moderniseringsprogram-fra-1983>. Referencer til programmet i denne artikel er til sidetal i det genoptryk, der findes i (Bentzon, 1988).