

Koordinationens koordinater

AF ULF HJELMAR, MARTIN MARCUSSEN OG LENE HOLM PEDERSEN

Koordination i den offentlige forvaltning handler om en samordning af aktører, processer eller organisationer for at sikre opfyldelsen af effektivitetsmål, kvalitetsmål eller andre organisatoriske mål. Denne form for samordning eller styring har vi set flere eksempler på i de senere år. Når udførelsen af offentlige opgaver deles op i flere forskellige arbejdsprocesser, så opstår behovet også for at samordne de enkelte arbejdsprocesser. I takt med velfærdsstaten er vokset, så er der sket en sådan specialisering i leverancen af service og administration. Det er imidlertid ikke den fulde forklaring. I det følgende vil vi pege på fire supplerende forklaringer på, at koordination i den offentlige forvaltning er blevet aktualiseret i disse år, ja vel nærmest er blevet en slags megatrend.

• *Behovet for koordination opstår som et resultat af reguleringssamfundet.* Efterspørgslen efter offentlig styring har aldrig været større. Kravet om offentlig fordeling og regulering konstrueres som løsning på snart sagt alle problemer – fra det helt nære relateret til vores sundhed og familie til det helt brede relateret til vores udenrigspolitik og verdensøkonomien. Samtidig har udbuddet af regulering aldrig været større end i dag. Aldrig har der været ansat så mange mennesker i den offentlige forvaltning, aldrig har de offentlige budgetter været større, og aldrig før er der blevet produceret så meget offentlig regulering som netop i disse år. Med denne reguleringsaktivisme følger naturligt nok et stigende behov for koordination på en lang række forvaltningsniveauer og aktører.

• *Behov for koordination opstår som følge af, at vi lever i et risikosamfund.* Hermed følger, at koordinationsbestrebelse i den offentlige sektor har med kompleksitet at gøre. Det kan hævdes, at vi lever i et samfund, der er konstrueret på en måde, der gør os ekstremt afhængige af hinanden og dermed meget udsatte over for alskens former for risici. Et problem ét sted i samfundsmaskineriet har det med at forstørres og brede sig som ringe i vandet og skabe uforudsete problemer et helt andet sted. Denne stigende afhængighed og kompleksitet er karakteristisk for et risikosamfund, der kun kan holdes sammen og stabiliseres, hvis der gradvist etableres stadig flere mekanismer for systematisk koordination og samarbejde på tværs af sekto-

rer og forvaltningsniveauer. Det moderne samfunds kompleksitet fordrer en stabilitetsfremmende koordination mellem alle dele af samfundet.

• *Fokus på koordination opstår som en reaktion på New Public Management-bølgen.* En del af forklaringen på det større fokus på koordination kan også hævdes at have at gøre med de bredere ideologiske udviklingstendenser og forskningsmæssige paradigmer, der er med til at sætte deres præg på den offentlige forvaltnings strukturer, relationer og funktioner. Gennem 1980'erne og 1990'erne udviklede der sig en betydelig interesse blandt forvaltningsforskere såvel som forvaltningspraktikere omkring muligheden for at afpolitiserer en lang række politikområder ved at afskærme disse fra politisk kontrol og intervention. Der blev oprettet uafhængige reguleringsmyndigheder, hvis formål var at udvikle, beslutte og iværksætte politik af egen drift. Det blev antaget at uafhængige myndigheder bedre end valgte politikere kunne anlægge et langsigtet og helhedsorienteret syn på overordnede samfundsmålsætninger. Noget af denne udviklingstendens kan indfanges med begrebet New Public Management (NPM). I de senere år kan der argumenteres for, at det ideologiske pendul svinger mod en anden pol, der snarere vægtlægger horisontale og vertikale samarbejdsrelationer, forhandlinger og informationsstrømme i den offentlige forvaltning. I denne post-NPM-fase tales der om »joined-up government«, hvor koordinationens mange afskygninger udfoldes som et helt centralt kendetegn ved en effektiv, vidensbaseret, legitim og transparent offentlig forvaltning. Ifølge denne forklaring antages det, at organisationsmoderne har det med at skifte hvert tiende eller tyvende år, og at tiden nu er kommet til at anlægge et samordningsperspektiv på den offentlige forvaltning.

• *Løsninger på koordinationsproblemer har det med at skabe nye koordinationsbehov.* Ofte begrundes reformer af forvaltningen med et ønske om at skabe større koordination og færre såkaldte snitfladeproblemer, men i kølvandet på reformerne opstår der ofte nye koordinationsproblemer. I kølvandet på struktur-reformer bliver der eksempelvis behov for en ny koordination mellem kommunerne og mellem kommuner og regioner. Eva

Sørensen beskriver i sin artikel, hvordan denne koordination medfører en række kampe om, hvilke nye positioner og roller aktørerne skal indtage. Tilsvarende gennemføres der ændringer i den formelle organisering ud fra et ønske om at sætte borgeren i centrum af jobcentrene og borgerservicecentrene, men disse ændringer giver også anledning til nye snitfladeproblemer, sådan som Lene Holm Petersen er inde på i sin artikel.

Hvordan skabes koordination?

Der kan være noget interessant og rigtigt at hente i alle disse forklaringer på, hvorfor koordination i den offentlige forvaltning lader til at have vundet indpas i reformretorikken såvel som i forvaltningspraksis næsten overalt. Forklaringerne giver os bare ikke nogen indikation af, hvordan koordinationsprocesser skabes, og hvad koordination i realiteten indebærer af udfordringer. Artiklerne i dette temanummer af *Samfundsøkonomen* forsøger på forskellige måder at forholde sig til disse udestående spørgsmål.

I en af artiklerne (af Leif Olsen) anvendes et symfoniorkester som en metafor på en vellykket koordinering af forskellige aktørers indsats. Lad os med udgangspunkt i denne metafor prøve kort at skildre, hvordan man kan skabe koordination i den offentlige forvaltning.

Et symfoniorkester har et klart defineret mål om at spille et bestemt stykke musik på et givet tidspunkt. På samme måde kan man hævde, at en vellykket koordinationsindsats inden for den offentlige sektor kræver klare fælles mål for indsatsen, som er anerkendt som legitime mål af de involverede aktører. I artiklen af Vrangbæk og Hjelmar om koordination på sundhedsområdet peges der eksempelvis på, at koordinationsindsatsen mellem hospital, kommune og almen praksis over for ældre medicinske patienter, der udskrives fra sygehus, i høj grad lider under, at der ikke er en klar opfattelse af målet for indsatsen ud over de helt åbenbare mål – lavere dødelighed etc.

Et symfoniorkester har også et fælles sprog i form af noder, der er afgørende for de enkelte musikeres samspil (koordination). På samme måde kan man argumentere for, at aktører i kommuner, regioner m.m. kan have forskellige traditioner og faglige kulturer, og for at en vellykket samordning af indsatsen kan lykkes, så kræver det en indsats for at skabe et fælles sprog og fælles praksisformer på tværs af organisatoriske skel. I artiklen af Leif Olsen peges der eksempelvis på, at processuelle netværksmøder er essentielle i forhold til at skabe en fælles forståelse af, hvordan de komplekse problemer som socialt udsatte grupper står overfor bedst muligt kan løses. I artiklen af Martin Marcussen om det europæiske samarbejde træder dette perspektiv endnu klarere frem. Kulturer, traditioner og sprog er markant forskellige på tværs af de europæiske lande og en vellykket koordinationsindsats drejer sig i høj grad om at håndtere denne udfordring.

Et symfoniorkester har også klare rammer for deres indsats og tydelige konsekvenser af ikke at leve op til målene i form af publikums umiddelbare reaktion (klapsalver/ikke klapsalver). På samme måde kan det hævdes, at rammevilkårene og sanktionsmulighederne skal være tydelige i de koordinationsbestrebelse, der er inden for den offentlige sektor. I artiklen af Eva Sørensen om koordination på det regionale område fremgår det eksempelvis, at rammevilkårene er utilstrækkelige, og der ikke eksisterer entydige kompetence- og arbejdsdelinger mellem de involverede aktører.

Læren af dette er, at vi kan komme langt i den offentlige sektor ved at lære af de mange eksempler, vi har på vellykkede og ikke vellykkede koordinationsindsatser i forvaltningen. Koordination i den offentlige sektor er en stående udfordring, og det er væsentligt, at vi tager udfordringen op. God fornøjelse med læsningen af dette temanummer om koordination i den offentlige sektor!