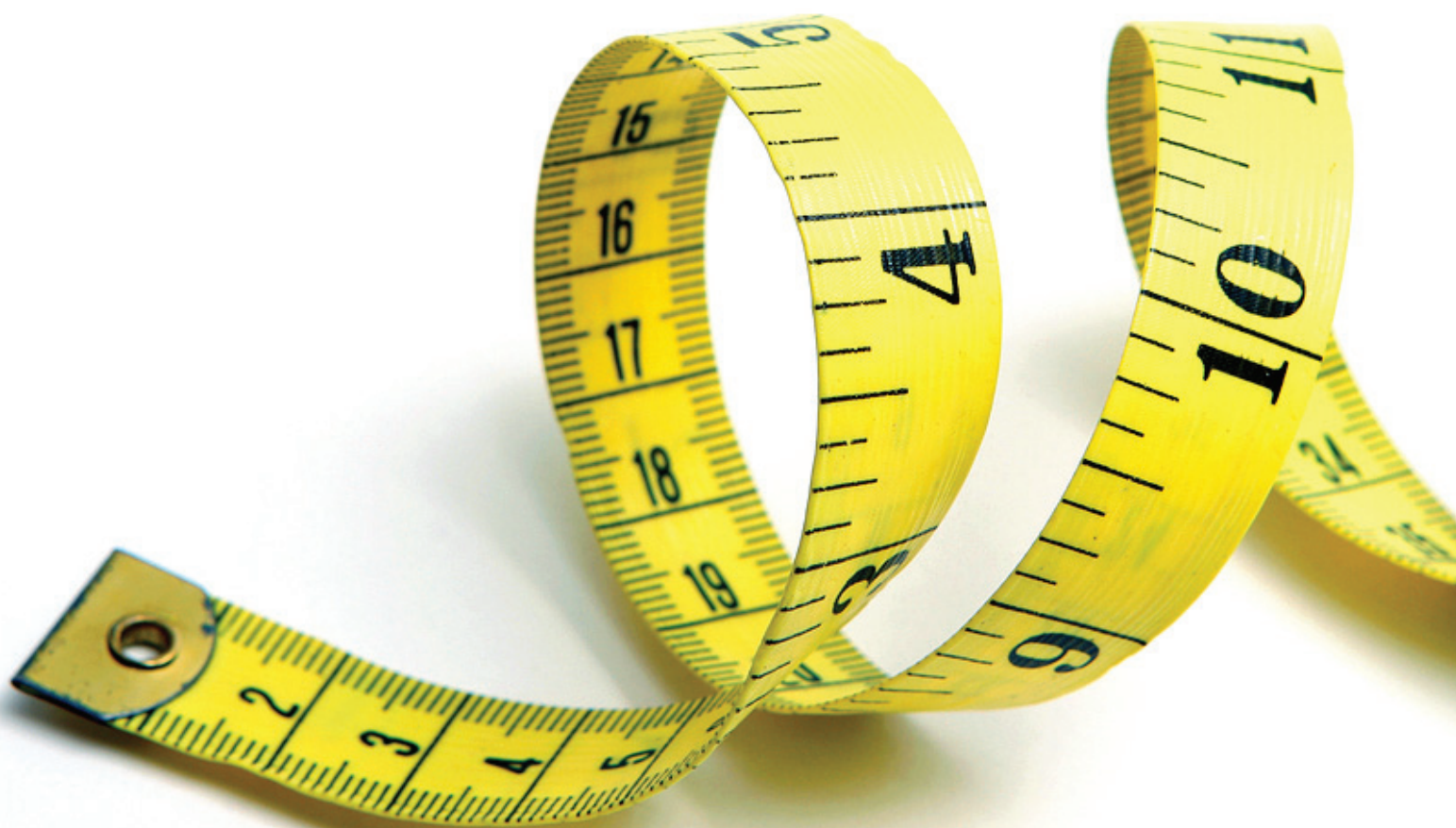


FUTURIBLERNE

December 2013, årgang 41, Nr. 3-4 - Udgivet af Selskabet for Fremtidsforskning - info@fremtidsforskning.dk



Tema:

30 år med NPM

– Et kritisk review af New Public Management

Fremtid(er) kan ikke beregnes. Fremtid(er) kan kun vælges.

30 år med NPM



Med dette temanummer om New Public Management markeres – næsten på dato – 30 års dagen for den første NPM-inspirerede moderniseringsredegørelse i Danmark: ”Redegørelse til folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor”, afgivet af Finansministeriet December 1983. En lille stencileret ”sag” på nogle få sider (helt nøjagtigt 13 sider), som skulle vise sig at få nok så stor betydning som indvarsling af en helt ny og på mange måder revolutionerende forvaltningspolitik med tydelig inspiration fra det, der siden er blevet kendt som New Public Management – eller blot NPM.

Redegørelsen var signeret den borgerlige Firkloverregering, som tiltrådte i 1982, og den gang som i alle årene efter var det finansministeren, som havde det politiske ansvar for samme, i 1983 Henning Christoffersen (V). En omlægning af forvaltningspolitikken havde dog allerede været forberedt af hans forgænger, Knud Heinesen (S), som havde indskrevet sig i den politiske Danmarkshistorie med de ofte citerede ord om, at landet er på vej mod afgrunden: ”Nogen fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den» (DR-interview 1979).

Selv om moderniseringsredegørelsen – ikke mindst i sine senere udgaver – havde vidtrækkende perspektiver i retning af en omdannelse af den offentlige sektor er det værd at bemærke, at baggrunden for samme var den økonomiske lavkonjunktur, som op gennem 1970’erne havde sendt landet til tælling med hastigt voksende betalingsbalanceunderskud og en stærkt voksende statsgæld. At der gennem dette årti havde været gennemført, hvad der er blevet betegnet som den største administrationsreform siden indførelsen af ministerstyret og det kommunale selvstyre i midten af 1800-tallet, ændrede således ikke ved, at hele den offentlige sektors forhold nu måtte genovervejes med henblik på at rette op på den skrantende økonomi.

Moderniseringsarbejdet havde altså en meget kontant baggrund i en økonomisk krise, men fik i øvrigt allerede fra starten videregående perspektiver end blot at skulle tjene som afsæt for besparelser i den offentlige sektor. De videregående perspektiver i retning af en omskabelse af sektoren havde imidlertid – umiddelbart – sin baggrund i tanker, der allerede florerede internationalt, og som havde stået sin prøve i Reagans USA og Thatcher-tidens England. Det er disse tanker og ideer til en videreudvikling af den offentlige sektor, som er kendt under betegnelsen New Public Management, og som er hovedgenstanden for dette temanummer.

Realiteten er således, at der med baggrund i NPM-konceptet i årene derefter blev iværksat en række reformarbejder i et omfang og tempo, som nærmest har hensat den offentlige sektor i en tilstand af konstant reformering, og som nu i Danmark har stået på i 30 år. Med tanke på disse reformers åbenlyse inspiration fra det private

erhvervslivs markedsstyring, er det ikke så overraskende, at meningerne herom nu som den gang, de blev sat i værk, har været delte. Det er måske til gengæld overraskende, at reformprogrammet alligevel har været båret igennem af en – voksende – politisk konsensus hos de såkaldte ”statsbærende” partier.

Diskussion har derfor overvejende været af akademisk art, og det er endda først relativt sent i forløbet, at der begynder at samle sig noget, der ligner en akademisk reaktion mod dele af moderniseringsarbejdet, som er egnet til at udfordre den politiske konsensus. Herudover har der – naturligvis – været reaktioner fra de umiddelbart berørte, fra frontlinjepersonalet i de offentlige organisationer og fra de borgere, hvis forhold direkte eller indirekte er blevet påvirket af reformerne. Moderniseringsarbejdet har selvsagt også været et anliggende for de magtfulde interesseorganisationer, men det er karakteristisk, at kapital og arbejdstagerinteresser tidligt fandt samme i en fælles – accepterende, om end betinget – holdning til reformerne.

I dette temanummer er det den akademiske diskurs, som er i højsædet. Opgaven har været at give en teoretisk belysning af de 30 år, som nu er gået med NPM-inspirerede forvaltningsreformer, herunder med særlig henblik på belysning af de praktiske virkninger af samme, og med hensyn til hvordan reformarbejdet i øvrigt kan vurderes. De fleste bidragsydere har en uddannelses- og forskningsmæssig baggrund i statskundskaben. Undtagelsen er redaktøren, som er jurist, men dog tillige med en årelang beskæftigelse med offentlig forvaltning som samfundsvidenskabelig disciplin. Herudover er alle bidragsydere kendetegnet ved en central placering i forvaltningsteorien og herunder med særlig interesse for den nyere tids forvaltningsreformer. Deres bidrag indgår her i alfabetisk rækkefølge efter (første-)forfatterens efternavn.

Jørgen Grønnegaard Christensen hæfter sig ved den manglende klarhed i NPM-konceptet som udtryk for en samling af ideer til videreudvikling af forvaltningen, hvoraf nogle af gammelkendte, mens andre er nye, og hvor nogle ideer har vist sig bæredygtige, mens andre må betegnes som vildskud, således navnlig den overdrevne vægt på politisk-administrativ topledelse, som på én gang afspejler en voksende mistillid til forvaltningens personale og en modsætningsfuld tilgang til forholdet mellem politik og administration og mellem ledelse og udførelse af de praktiske opgaver. Den kritiske tilgang til trods er vurderingen dog, at det NPM-inspirerede reformarbejde er ”noget bedre end sit rygte”, som er titlen på denne forfatters bidrag.

Niels Ejersbo og **Carsten Greve** foretager med baggrund i den klassiske forståelse af NPM en kortlægning af det danske moderniseringsarbejde gennem 30 år og når herved frem til, at brugen af NPM har udmøntet sig i en særlig – pragmatisk betinget – ”dansk model” med vægt på inddragelse af berørte parter, hensyntagen til eksisterende struktur og kultur og i det hele en ateoretisk tilgang til implementeringen af NPM. Selv om det på den baggrund kan være vanskeligt at konstatere egentlige skift i reformarbejdet, findes udviklingen alligevel at være kendetegnet af en begyndende korrektion for de mest åbenlyse mangler ved NPM – fragmenteringen af den offentlige sektor og en for blind tro på markeds kræfter. Forfatterne ser herved en ny – neweiberiansk – forvaltningsmodel i kombination med øget vægt på digitalisering, som retningsgivende for denne udvikling.

Hanne Foss Hansen fokuserer på evaluering som et af hovedelementerne i de NPM-inspirerede forvaltningsreformer og afdækker herved det paradoks, som består i, at reformerne på den side har medført en stigende anvendelse af evaluering som styringsredskab, men at reformerne på den anden side ikke selv i større udstrækning har været gjort til genstand for undersøgelser mht. deres praktiske virkninger. Som et andet paradoks konstateres en tendens til centraliseret økonomisme som modsætning til den autonomisering af forvaltningen, som reformerne oprindeligt lagde op til.

Carsten Henrichsen påpeger, hvad han ser som en eklatant fejlslutning mht. markedsstyringens fortrin. At markedet fungerer i privatøkonomiske sammenhænge er således ikke ensbetydende med, at markedet eller markedslignende mekanismer kan bringes til at fungere i forhold til den offentlige sektors virksomhed. Hermed bliver der tale om en nok så grundlæggende kritik af de seneste mange års NPM-inspirerede forvaltningsreformer, men således at der her også gives plads for en drøftelse af alternativer til den fremvoksende markeds- og konkurrencestat.

Torben Beck Jørgensen og **Karsten Vrangbæk** forholder sig deskriptivt til udviklingen af den offentlige sektor med spørgsmålet om, hvad den har betydet i forhold til de værdier, som sektoren og dens ansatte varetager. Her er indtrykket, at den klassiske etos med vægt på meritansættelse og forvaltning efter regler og faglige standarder er udfordret af en stigende virksomhedsorientering med inspiration i NPM-værdier, men at også andre værdier i retning af netværk, dialog, politisk funktionalitet og forandringsbehov spiller en voksende rolle.

Henrik Herløv Lund ser NPM som et udtryk for en nyliberalistisk tendens i forvaltningstænkningen med det klare sigte at rehabilitere markedet som samfundsmæssig styringsmekanisme ved at udvide anvendelsen heraf til den offentlige virksomhed. Forfatteren diskuterer og kritiserer de teoretisk-økonomiske grundantagelser for NPM, således som disse kommer til udtryk i Public Choice og Principal-Agent teorierne og foretager i forlængelse heraf en kritisk diskussion af effekterne af de NPM-drevne reformer i retning af konkurrenceudsættelse ved privatisering og udlicitering.

Lennart Lundquist – selv en mangeårig kritiker af svenske NPM-inspirerede forvaltningsreformer – ser NPM og nyliberalismen som udtryk for en særlig politisk-økonomisk tænkemåde, økonomisme, som prioriterer samfundsøkonomisk vækst gennem øget – for ikke at sige ensidig – vægt på produktivitet og konkurrence, og analyserer med baggrund i international forvaltnings- og samfundsteori interesserne bag samme, de praktiske virkninger heraf og ikke mindst konsekvenserne i en demokratimæssig sammenhæng.

NPM bliver ofte – af sine kritikere – betragtet som afsæt for indførelsen af et tællelighedens regime og som et udtryk for, at alt kan gøres op i målbare størrelser, der kan gøres til genstand for styring og kontrol. Deraf valget af layout til dette temanummer med målebåndet som illustration af denne – tvivlsomme, men utvivlsomt tilsigtede – egenskab.

Carsten Henrichsen, Redaktør

Copyright © 2013, forfatterne og Selskabet for Fremtidsforskning
Udgivet på selskabets website: www.fremtidsforskning.dk

ISSN 0105 3981

Indholdsfortegnelse

Carsten Henrichsen	Forord: 30 år med NPM	2
Jørgen Grønnegaard Christensen	Noget bedre end sit rygte	6
Niels Ejersbo og Carsten Greve	Et farvel efter 30 år?	11
Hanne Foss Hansen	Fra kontrolleret autonomi til centraliseret økonomisme?	18
Carsten Henrichsen	30 år med New Public Management	24
Torben Beck Jørgensen og Karsten Vrangbæk	New Public Management som forvaltningspolitisk dagsordenssætter	36
Henrik Herløv Lund	New Public Management – rehabilitering af markedet	45
Lennart Lundquist	NPM og demokrati	53



Noget bedre end sit rygte



Af Jørgen Grønnegaard Christensen

NPM står for alt og ingenting. Men nogle af idéerne er slet ikke så tossede, og de lever i bedste velgående.

Det var den navnkundige britiske politolog Christopher Hood, der i 1991 navngav den bevægelse, der i dag hedder NPM eller New Public Management (Hood 1991). Han gjorde opmærksom på, at der derude eksisterede et sæt ideer og tanker, som blev bundet sammen af to ting. Den ene var en kritik af den traditionelle måde at drive og lede den offentlige sektor på med dens stramme hierarki, dens mange regler, dens svage evne til at sondre mellem småt og stort og den centralisering, som følger heraf. Den anden var et sæt af opskrifter på, hvordan man ved at gøre det anderledes kunne opnå bedre resultater i driften af den offentlige sektor. Bedre ville i den sammenhæng både sige en højere omkostningseffektivitet og større lydhørhed over for borgere og brugere, som i høj grad skulle ophøjes til samme status, som kunderne nyder hos private virksomheder, som lever af og på markedet. Bedre ville også sige en højere grad af målopfyldelse og i den forbindelse præstationer, som blev værdsat for deres indholdsmæssige kvalitet.

Hoods budskab var dobbelt. På den ene side kortlagde han præcist og systematisk de mange forskellige tanker, som i løbet af 1970erne og især 1980erne i betydeligt omfang havde sat en vestlig dagsorden for modernisering og fornyelse af de offentlige forvaltninger, den offentlige styring og organiseringen af den offentlige opgaveløsning. På den anden side gjorde han opmærksom på, at den nye dagsorden spændte så vidt, at der i virkeligheden var noget for enhver smag. Det var Hood-teori, når det er bedst: Stærk i den kritiske diagnose og stærk i fornemmelse for tidsånden; mindre præcis, hvis man stillede spørgsmålet: Og hvad så?

I et dansk perspektiv var det en fin sammenfatning af, hvad der havde været i gang i hvert fald siden efteråret 1982, og i særdeleshed af det, som havde fået ord i Schlüter-regeringens moderniseringsprogram fra efteråret 1983. For en gangs skyld var her et felt, hvor Danmark og den danske offentlige sektor i det mindste på det idémæssige plan havde placeret sig selv som frontløbere for en bevægelse, som viste sig at blive både vedholdende og international (Christensen 2009). Men det hører med til billedet, at idéerne i NPM-bevægelsen langt fra var nye. Hood gjorde selv i en lidt senere bog opmærksom på, at mangan tanke var formuleret i det 19. århundrede af ikke mindst utilitaristen Jeremy Bentham (Hood 1998). I en dansk sammenhæng er det iøjnefaldende, at mange af tankerne op igennem det 20. århundrede havde fundet ord i reformtanker rettet mod såvel den statslige forvaltning som kommunestyret (Bogason 2000; Blom-Hansen m.fl. 2012).

Målet med denne artikel er ikke at gennemgå og diskutere alle aspekter af den omfattende dagsorden, som NPM og NPM-diskussionen udmønter gennem to à tre årtier. Den er i stedet meget kortfattet at gøre opmærksom på nogle

grundskavanker i hele programmet og holde dem op imod nogle af de felter, hvor bevægelsens fortalere har vist sig at have konstruktive pointer, som er gode at blive kloge af for folk, der fortsat stræber efter at skabe en offentlig sektor, som er bedre, end den vi har, altså mere effektiv, mere lydhør, mere kvalitetsorienteret. Artiklen slutter med en kort status, hvor jeg giver mit svar på, hvad NPM er og ikke er. Jeg argumenterer undervejs selektivt med eksempler snarere end med systematisk analyse. Hvis læseren ønsker lidt af det sidste henviser jeg til den internationale NPM-håndbog (Goldfinch og Wallis 2009). Et studie af de internationale erfaringer vil samtidig udvide gyldigheden af Hoods udsagn om et program med noget for enhver smag. Man har i de enkelte lande fortolket programmet, som det passede ind i den lokale kontekst, og man har yderligere gjort det med stor følsomhed over for den aktuelle dagsorden.

Et teknokratisk program

NPM er i Danmark blevet til et skældsord. Enhver kritiker af skiftende regerings, kommunale og regionale politikeres forsøg på at holde hus med de offentlige midler og i den sammenhæng at insistere på flere og bedre ydelser for de kendte budgetter henviser til NPM som en af nutidens plager. I samme åndedrag sætter kritikerne meget ofte lighedstegn mellem NPM og neo-liberalismen. Det sker så bekvemt, at man undlader at definere både det første og det andet fænomen, og så er det jo nemt at få pengene til at passe, når man hverken bryder sig om det ene eller det andet.

Uanset national aftapning er NPM et ret teknokratisk program. Det gælder, når der bliver argumenteret for en vidtgående delegation af kompetence og opgaver til dem, der ved bedst, dem, der er professionelle ledere. Det vil altså sige til embedsmændene. Logikken er velkendt, selv om ordene til dels er tilpasset en ny tids managementsprog med masser af newspeak. Det er i virkeligheden den gamle politikforvaltningssondring, som stikker hovedet frem i en ny sprogdragt snarere end med nye argumenter, men som altid har udøvet en vis tiltrækning på mange embedsmænd.

Den er parret med en betydelig mistillid til politikere og dermed til demokratisk politik. Politikerne er kortsynede. De ligger under for vælgerne og for partikonkurrence om vælgernes gunst, og de gør derfor ikke det nødvendige, som de i øvrigt savner indsigt i. Det sære er, at denne mistillid er ledsaget af en forbløffende mangel på politisk indsigt, og en ligeså betydelig mangel på vilje til at omsætte programmet i praksis.

Et eksempel er kontraktstyringen, som vi har analyseret ret grundigt på Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet.¹ Vores analyser viser, at kontraktstyringen har spredt sig som en løbeild gennem forvaltningen. De viser imidlertid også, at embedsmændene her har været overladt til sig selv. Det er ikke noget, som regering og ministre har engageret sig i. Og på den baggrund er det iøjnefaldende, at kontrakterne, det være sig resultatkontrakterne eller direktørkontrakterne, er så svage og vage, og at de slet ikke stiller krav til omkostningseffektiviteten. Den megen snak om overdreven fokus på økonomi og effektivitet bygger således på falske præmisser.

Et andet og beslægtet eksempel er NPM-programmets tanke om, at output- og outcomestyring gennem mål- og rammestyring skal erstatte klassisk detailstyring med fokus på bevillinger og normeringer og på tæt regulering gennem regler og procedurer. Det er ikke blevet til virkelighed. Reguleringen er tættere end nogensinde, hvad enten man kigger indad i den offentlige sektor eller udad mod borgerne og virksomhederne (Jakobsen og Mortensen under udgivelse). Embedsmændene har ikke bare gjort regning uden politisk vært; de har også, når man politisk stod over for et problem, svaret med mere regulering og tættere procedureforskrifter tilsyneladende uden rigtigt at overveje, om det var svaret på problemet, om det stemte overens med deres eget program for mål- og rammestyring og decentralisering, ja, om det ville være bedre at gå den vej, som de i princippet selv er fortalere for.

¹ Se Anne Skorkjær Binderkrantz: [http://pure.au.dk/portal/da/persons/anne-skorkjaer-binderkrantz\(59c3ea8a-5a2a-44f8-8680-747a6b-5da962\)/publications.html](http://pure.au.dk/portal/da/persons/anne-skorkjaer-binderkrantz(59c3ea8a-5a2a-44f8-8680-747a6b-5da962)/publications.html) og Jørgen Grønnegård Christensen: [http://pure.au.dk/portal/da/persons/joergen-groennegaard-christensen\(33f5d5fe-092d-452c-9cc0-165737fd5314\)/publications.html](http://pure.au.dk/portal/da/persons/joergen-groennegaard-christensen(33f5d5fe-092d-452c-9cc0-165737fd5314)/publications.html)

Det peger på et andet problem med NPM-programmet. Dets "steering not rowing"-kritik af politikerne er på en gang et vidnesbyrd om den teknokratiske tilbøjelighed i bevægelsen og en anvisning på decentralisering. Man kan imidlertid på det punkt opleve en betydelig grad af indre splittelse, inkonsistens grænsende til skizofreni i bevægelsen. For et af dens klare udtryk er fremhævelsen af ledelse, som er professionel og stærk, og som har indrettet sin organisation på en sådan måde, at hun trækker i alle tråde fra eget skrivebord.

Ofte bliver det fremstillet som om NPM er en teori om offentlig organisation og styring. Det ville i så fald indebære, at den byggede på præcise antagelser om hvad der driver værket i offentlige organisationer. Der er da i den sammenhæng også dem, der kobler NPM sammen med økonomistiske tilgange så som "public choice"-teori, "rational choice"-teori og principalagentteori, som i den grad er gået ind i det danske sprog, at man ikke behøver at sætte den i anførselstegn. Der er ifølge kritikerne ikke langt herfra til neo-liberalismen. Det er hverken rigtigt eller forkert. Sagen er også her, som Hood påpeger, at der er noget for enhver smag i den opskrift, som bevægelsen har givet, og personligt kommer jeg såmænd lige så let til at tænke på det hedengangne DDR eller 1960ernes og 1970erne socialdemokratiske planlægningsparadis, når jeg støder på den kontrol-, styrings- og systemglæde, som gennemsyrrer programmet, når det bliver omsat til virkelighed af embedsmændene med politikernes stiltiende billigelse. Det er i øvrigt i den sammenhæng væsentligt at bemærke, at programmet i praksis har været politisk farveblindt, hvad der f.eks. kom til udtryk i, at det har fundet sine stærkeste proselytter blandt new zealandske socialdemokrater og engelske thatcherister og blairister.

Anvisninger, der virker

Når man en gang imellem blandt både fortalere og kritikere taler om NPM som en teori ligger der også det i det, at det skulle være et program, der i et vist omfang er understøttet af empirisk evidens. Det er på ingen måde tilfældet, og det ville også være illusorisk for at fladedækkende reformprogram som NPM-bevægelsens. Det hindrer imidlertid ikke, at der er elementer i programmet, som har vist sig at have effekter, som trækker i den påberåbte retning. Nogle få eksempler tjener til understregning af, at det ville være forkert at skære alt over en kam og smide programmets mange forskellige idéer og mulige anvisninger ud.

Det første er, at det ikke på forhånd er givet, hvad der hører til i den offentlige og den private sektor. Derfor kan privatisering kombineret med offentlig regulering og konkurrence være en stærkere løsning, når det gælder sikring af billigere priser, service, kvalitet og innovation. NPM præsenterede her en idé, som viste sig utroligt kraftfuld, da politikere og embedsmænd erkendte, at den lod sig kombinere med deres ønske om at løse fiskale problemer uden nedskæringer og skatteforhøjelser (Christensen og Pallesen 2001). Men erfaringen siger også, at selskabsformen med såkaldt professionel ledelse og professionelle bestyrelser ikke gør det alene (Rattsø og Sørensen 2011; Trond og Hagen 2009). Læg samtidig mærke til, at selv om finanskrisen verden over igen bragte staten på bane som bank-ejer, så er der tilsyneladende ingen, der seriøst finder, at offentligt ejerskab på sigt er en del af løsningen.

Det andet er, at NPM-programmet noget slagordsagtigt har sat svag lydhørhed over for det offentliges brugere på dagsordenen, med en sprogbrug, der gør institutioner til virksomheder og brugere og klienter til kunder. Det kan også få mig til at trække på smilebåndet, og jeg har i den sammenhæng erkendt to ting: Den ene er, at det er et program, som det er overordentligt svært og overordentligt langsomt at omsætte i praksis. Der er mange kræfter, som strittet imod, ikke mindst i den offentlige sektor og blandt politikere, som gerne vil bevare kontrollen over velfærden (Christensen 2003). Den anden ting er, at programmet på nogle områder lige så stille er blevet realiseret, og det er endog sket bred politisk opbakning. Frit valg bliver i stigende grad benyttet i grundskolen, på sygehusene og i ældreplejen, hvad der i et vist omfang er med til at sende kritiske signaler tilbage til politikere og embedsmænd, som fortsat styrer og kontrollerer størstedelen af den udbudte velfærdsservice (Christensen og Ibsen 2013).

Det tredje er, at mål- og rammestyring med klart formulerede krav, som gerne er talmæssigt udtrykte, faktisk virker. Der er efterhånden en ret omfattende empirisk forskning, som viser det. Det viser imidlertid også, at det ikke kommer af sig selv. Det forudsætter de stærke ledelser, som NPM faktisk taler om. Det vil sige, at det også forudsætter politikere, som er tilbageholdende, når det brænder derude. Troværdighed er altså et kerneproblem i den sammenhæng.²

Rygterne om NPMs bortgang er overdrevne

NPM er de seneste år erklæret død. Man taler i stedet om, at NPM er afløst af post-NPM og har på den måde skabt et diskursfænomen, der er lige så efemerisk som den recept for enhver smag, som Hood i sin tid lod spidde med sine velvalgte formuleringer (Dunleavy m.fl. 2005; Tom Christensen 2010). Det er ganske enkelt en forhastet konklusion. Programmet indgår fortsat i praktikernes dagsorden, og selv i tillidsreformens tid, som er næret af skepsis over for NPM-tiltagene, sporer man fortsat stærke elementer af NPM-programmet, således som regeringens aftaler med kommunerne for 2014 viser det.³ Man dræber ikke en sangfugl, fordi den sommetider synger falsk.

Der er altså et stort behov en afbalanceret debat om ikke bare NPM, men om opskriften på og mulighederne for både at effektivisere og forbedre den offentlige service. Kritikerne har givet på en række punkter haft fat i relevante indvendinger så som den teknokratiske undertone, der i yderste konsekvens rummer demokratifjendske undertoner (Suleiman 2003). Den har også med rette peget på, at den klassiske bureaukratiske forvaltningsmodel er bedre end det rygte, som NPM-folkene giver den, men risikoen er dobbelt: Man overser, at den moderne offentlige sektor er helt anderledes end Max Webers myndighedsforvaltende stat, og at man ikke bare kan tillægge offentligt ansatte public serviceorienterede og i sidste ende altruistiske motiver, når det gælder realiseringen af effektivitets- og præstationsmål (du Gay 2000).

På det første punkt forholder det sig imidlertid heldigvis sådan, at de folkevalgte politikere ikke sådan er at besnække, så det repræsentative demokrati består, selv om der er embedsmænd med teknokratiske tilbøjeligheder, som forholder sig skeptisk til dets præstationsevne. På det andet punkt gælder for det første, at de kritikere, der priser de offentligt ansattes særlige etos grundlæggende ligger under for selv samme demokratiske skepsis som NPMs teknokrater; de ser blot sig selv som dem, der ved bedst. For det andet gælder, at en pæn del af den nyeste forvaltnings- og offentlige ledelsesforskning faktisk finder et ikke ubetydeligt belæg for, at et klassisk forvaltningshierarki med autoritet, præcise mål og krav og organisatorisk og personalemæssig stabilitet gør det bedre end både de offentlige organisationer, der får lov til at sejle deres egen sø, og dem der lever under en moderne og hektisk ledelse med stort L (O'Toole og Meier 2011).

Så skal man sammenfatte budskabet i denne lille artikel, er det: Læg den futile debat for og imod NPM til side. NPM som sådan giver ikke løsningen, men er heller ikke roden til alt ondt. Gå dernæst til den solide forskning, der er efterhånden er. Den anviser ganske vist heller ikke sikre løsninger, men har dog hist og her ædruelige bud på, at en del af NPM-programmet har noget for sig, ligesom den klassiske bureaukratiske forvaltning er for god til at blive kastet bort, bare fordi den ikke er moderne. Og til slut er det aldeles afgørende, at man husker på den politiske ramme, inden for hvilken de offentlige opgaver bliver løst, og de offentlige myndigheder og institutioner fungerer.

Jørgen Grønnegaard Christensen er professor emeritus ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

² Ny dansk forskning giver en fortrinlig indgang til denne praksisrelevante forskningsbaserede indsigt, se Nielsen 2013.

³ <http://m.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2013/06/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2014/~media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2013/06/KL%20aftale/aftale%20om%20kommunernes%20c3%b8konomi%20for%202014.pdf>

Litteratur

- Blom-Hansen, Jens m.fl. (2012). *Fra sogn til velfærdsproducent*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bogason, Peter (red.) (2000). *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2009). "Danish Public Management Reform before and after NPM", pp. 279-299, in Shaun F. Goldfinch and Joe L. Willis (red.): *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Marius Ibsen (2013). "Velfærds-kunder. Nu bestemmer borgeren selv." *Politiken. Analyse*. 16.08.2013.
- Christensen, Jørgen Grønnegård og Thomas Pallesen (2001). "The Political Benefits of Corporatization and Privatization", *Journal of Public Policy*, 21, 3, pp. 283-309.
- Christensen, Tom (2010). "Transcending New Public Management", *Økonomi & Politik*, 83, 1, pp. 3-13.
- du Gay, Paul (2000). *In Praise of Bureaucracy*. London: Sage Publications.
- Dunleavy, Patrick m.fl. (2005). "New Public Management is dead – long live digital era governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 3, pp. 467-494.
- Goldfinch, Shaun F. og Joe L. Willis (Red.) (2009). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69, 1, pp. 3-19.
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager og Peter Bjerre Mortensen (Under udgivelse). *Regelstaten*.
- Nielsen, Poul Aaes (2013). *Performance Information in Politics and Public Management: Impacts on Decision Making and Performance*. Aarhus: Politicas ph.d.-serie.
- O'Toole Jr., Laurence J. og Kenneth J. Meier (2011). *Public Management. Organizations, Governance, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rattsø, Jørn og Rune Sørensen (2011). *Statlige selskaper med sektorpolitiske mål*. Oslo: BI Forskningsrapport Nr. 14.
- Suleiman, Ezra (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton University Press.
- Tjerbo, Trond og Terje P. Hagen (2009). "Deficits, Soft Budget Constraints and Bailouts: Budgeting after the Norwegian Hospital Reform", *Scandinavian Political Studies*, 32, 3, pp. 337-358.



Et farvel efter 30 år?

Af Niels Ejersbo og Carsten Greve



New Public Management og moderniseringen af den offentlige sektor ⁴

New public management har påvirket ændringsdagsordenen i den offentlige sektor i en lang række vestlige lande (Christensen & Lægreid 2011). Der er argumenteret for, at det har resulteret i den samme påvirkning af offentlige sektorer på tværs af lande (Kettl 2000), mens andre hævder, at der fortsat er forskelle mellem landene og at landespecifikke karakteristika fortsat træder frem (Pollitt & Bouckaert 2011).

I Danmark har New Public Management været en væsentlig inspirationskilde for de seneste årtiers modernisering af den offentlige sektor. Da den daværende regering i november 1983 fremlagde programmet for modernisering af den offentlige sektor, var det startskuddet til de efterfølgende 30 års modernisering af den offentlige sektor i Danmark. Det kan samtidig ses som materialiseringen af New Public Management i Danmark. Som det vil blive vist i nedenstående, er moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark ikke "rent" New Public Management. Der er andre inspirationskilder, og implementeringen af anbefalingerne fra New Public Management har resulteret i en særlig dansk version af New Public Management. Alligevel kan man ved at følge de seneste tre årtiers moderniseringspolitik få et indblik i, hvordan New Public Management har holdt sit indtog i Danmark og påvirket udviklingen af den offentlige sektor. Sigtet med denne artikel er dels at vise koblingen mellem moderniseringsbestræbelserne i den offentlige sektor og New Public Management, dels at diskutere hvorvidt nyere tiltag på moderniseringsdagsordenen aktualiserer andre begreber til forståelsen af styrings- og ændringstiltag i den offentlige sektor.

I det følgende afsnit gives en kort præsentation af New Public Management, og alternative tilgange til forståelsen af modernisering af den offentlige sektor drøftes kort. Derefter diskuteres hvordan tre centrale elementer af New Public Management har påvirket den danske moderniseringsdagsorden. Paperet afsluttes med en drøftelse af, hvorvidt andre begreber udfordrer New Public Management som forklaringsfaktor for udvikling og modernisering af i den offentlige sektor.

⁴ Denne artikel trækker på Ejersbo & Greve. Modernisering af den offentlige sektor. 3. udgave. Lindhart og Ringhoff. Forthcoming.

New Public Management og andre begreber til beskrivelse af modernisering af den offentlige sektor

New Public Management er som begreb beskrevet, afgrænset og indholdsbestemt et utal af gange (Hood 1991, Christensen & Lægreid 2011). De teoretiske elementer består dels af fokus på ledelse og resultater, dels på indførelse af markedsmekanismer i den offentlige opgavelevering. I den politiske og offentlige debat er New Public Management også blevet brugt som betegnelse for alt det man ikke kan lide, hvilket heller ikke har bidraget til afklaring af begrebet. Vores primære ærinde her er ikke en begrebsafgrænsning, hvorfor vi læner os op ad Hoods (1991) syv punkter til at beskrive begrebet. I 1991 udkom artiklen "A public management for all seasons", hvor Hood diskuterer indholdet i begrebet New Public Management. Begrebet beskrives som "a shorthand name for the set of broadly similar administrative doctrines which dominated the bureaucratic reform agenda in many of the OECD group of countries from the late 1970s" (Hood 1991: 4). Han sammenfatter begrebet i følgende syv punkter:

- Aktiv professionel ledelse: Det handler om at "let managers manage" (Kettl 2000). Det skal være synligt, hvem der skal holdes ansvarlig for præstationer.
- Eksplícitte mål for performance: Der skal formuleres klare og målbare mål for den offentlige service, så succes og fiasko kan identificeres.
- Styring efter output: Fordeling af ressourcer skal ske på baggrund af præstationer og opfyldelse af mål.
- Opsplitning af enheder: decentralisering og virksomhedsgørelse af enheder. Armslængde princip mellem enheder.
- Mere konkurrence: brug af kontrakter, udbud og konkurrence i levering af offentlige services.
- Ledelsesprincipper og metoder fra den private sektor: fleksibilitet i ansættelser og brug af belønninger.
- Større omkostningsbevidsthed: besparelser, økonomistyring og modstå pres for øgede udgifter.

Når begrebet i udgangspunkt er empirisk funderet, er det ikke overraskende, at det konkrete indhold og udformning af de enkelte punkter har udviklet sig over årene. Pollitt & Bouckaert påpeger, at der er indbyrdes modsætninger mellem de forskellige elementer i begrebet, hvor én del trækker på en "low trust" tilgang, hvor incitamenter skal tvinge ledere og andre til at levere den ønskede præstation (make managers manage), og en anden del er baseret på lederskab, hvor tillid og innovation skal give ledere mulighed for at levere resultater (make managers manage) (Pollitt & Bouckaert 2011: 10).

New Public Management har været brugt til at beskrive ændrings- og styringstiltag i den offentlige sektor for flere årtier, hvorfor det ikke er underligt, at der er fremkommet en del konkurrerende begreber. De fremhæver andre aspekter eller udviklingstræk ved styring, ledelse og organisering i den offentlige sektor. Public value management (Bennington & Moore 2011), digitalera government (Dunleavy et. al. 2006), new public governance (Osborne 2010) og post-new public management (Christensen & Lægreid 2011) er alle eksempler på begreber, som giver alternative bud på, hvordan udviklingstendenserne i den offentlige sektor skal beskrives og forstås. Hvorvidt de nævnte begreber giver en dækkende beskrivelse af de centrale kendetegn ved styring, organisering og ledelse i den offentlige sektor, er ikke overraskende til debat. Uanset standpunkt er det rimeligt at hævde, at de alle peger på relevante udviklingstræk i den offentlige sektor.

I nærværende sammenhæng vil vi fremhæve begrebet "neo-weberian state" (Pollitt & Bouckaert 2011) som et hensigtsmæssigt begreb til at opfange den seneste udvikling i den danske offentlige sektor og til at opfange afgivelser og skift fra den dominerende New Public Management udviklingstendens. Specielt hvis det kobles med den øgede digitalisering, kan "neo-weberian state" være et brugbart begrebsmæssigt udgangspunkt for at forstå forandringerne i den offentlige sektor. Det skal ikke stå i stedet for New Public Management, men det opfanger nogle helt

centrale brud med den hidtidige moderniseringsdagsorden i den offentlige sektor. Den neo-weberianske stat kan beskrives ved følgende punkter (ibid: p. 118):

- Bekræftelse af staten som den centrale initiator af ændringer.
- Bekræftelse af det repræsentative demokratis betydning for den offentlige sektors legitimitet.
- Bekræftelse af grundlæggende administrative principper og regler for håndtering af relationen mellem stat og borger.
- Den offentlige service drevet af et særligt offentligt etos.
- Fokus på borgernes behov og ønsker gennem skabelse af en service- og kvalitetskultur.
- Brugerbestyrelser og råd som supplement til det repræsentative demokrati.
- Ændring af regler så fokus er på resultater og effekter og ikke kun procedurer.
- Professionalisering af ledelse med fokus på borgerens behov.

Hvorfor er skiftet på vej nu? Det er dels, fordi New Public Management førte til opsplitning af organisationer, som gjorde koordinering sværere, og dels fordi der er opstået nogle nye muligheder for koordinering gennem digitale løsninger. I den afsluttende diskussion vil vi argumentere for, at netop begrebet om neo-weberian state kombineret med digitalisering er velegnet til at opfange de brud med New Public Management, der sker i den danske offentlige sektor i dag.

Moderniseringen af den danske offentlige sektor

Den offentlige sektor i Danmark har været moderniseret gennem en 30-årig periode. I efteråret 1982 trådte Anker Jørgensen tilbage som statsminister og overlod magten til Firkløverregeringen under ledelse af den konservative statsminister Poul Schlüter. Situationen var kritisk. Det var ikke lykkedes for Anker Jørgensen at få skabt grundlaget for en økonomisk politik, der kunne få styr på det offentlige budgetunderskud og de voksende offentlige udgifter. Der var en krisebevidsthed, som muliggjorde markante ændringer i organiseringen og styringen af den offentlige sektor (Asmussen 2007). Godt et år efter Firkløverregeringen var kommet til, fremlagde finansminister Henning Christophersen "Regeringens program for modernisering af den offentlige sektor" eller blot moderniseringsprogrammet. Dette program skitserede på et overordnet plan en række tiltag, som skulle ændre den måde den offentlige sektor fungerede på. Hovedpunkterne i programmet var følgende:

- Decentralisering af ansvar og kompetence
- Markedsstyring, friere forbrugsvalg og ændrede finansieringsmekanismer
- Bedre publikumsbetjening og regelforenkling
- Leder- og personaleudvikling
- Øget anvendelse af ny teknologi

Punkterne kan karakteriseres som en New Public Management dagsordenen (selv om begrebet først blev lanceret nogle år senere). Disse punkter har i stor udstrækning sat dagsordenen for moderniseringen fra 1983 og de efterfølgende årtier (Ejersbo & Greve 2005). På den baggrund vil det være relevant at analysere moderniseringsbestræbelserne ud fra en række af Hoods kendetegn ved New Public Management.

Fokus på ledelse

Svaret er ledelse! Det er i meget kort form responsen på en lang række problemstillinger, som den offentlige sektor er stillet overfor. I 1980'erne var det i høj grad et spørgsmål om at få sat ledelse på dagsordenen. Ledelse stod i modsætning til planlægning, som var stødt ind i problemer i begyndelsen af 1980'erne. Planlægningsinstrumentet duede ikke mere til at få bugt med den offentlige sektors udvidelse. I stedet for at udpege medarbejderen med de

bedste faglige kvalifikationer til chef blev interessen rettet mod de personer med lederkvalifikationer. Det kom også til udtryk i de opsamlings og redegørelser, som fulgte efter lanceringen af moderniseringsprogrammet i 1983. Her blev det bl.a. beskrevet, hvordan de enkelte ministerier arbejdede med ledelsesudvikling. I det daværende Arbejdsministerium blev et introduktionsprogram for chefer lanceret. Formålet var bl.a. at "hjælpe nyansatte chefer med almene spørgsmål om ledelse, organisation og holdningsmæssige emner" (Finansministeriet 1988: 4). Generelt kommer der en øget interesse for lederuddannelser. Opmærksomheden på ledelse fastholdes efter regeringsskiftet i 1993 med Nyrup Rasmussen-regeringens "Nyt syn på den offentlige sektor". Året efter kommer "Statens lederpolitik – fra chef til leder". Her fremhæves det, at ledelse ses som det helt centrale element i forhold til sikring af kvalitet og effektivitet. "Det er ledelsens opgave at sørge for rammer, der sikrer udvikling. Det forudsætter, at der lokalt findes de nødvendige værktøjer til at udøve ledelse. Ledelse handler om at skabe "rammer, processer og udviklingsrum på statens arbejdsplader" (Finansministeriet 1994).

Debatten om ledelse smitter også af på spørgsmålet om, hvem der skal være leder. Inden for mange fagprofessionelle grupper er traditionen, at lederen helt naturligt rekrutteres inden for samme faggruppe. Som en følge af diskussionen om ledelse åbnes der (meget) langsomt op for en dekobling mellem ledelse og profession (Sehested & Ejersbo 1998). Som et højdepunkt i diskussionen om ledelse omkring årtusindeskiftet kommer "Ledelsespolitisk redegørelse". Her opstiller regeringen visionerne for den offentlige leder og dens rolle i udviklingen af service, kvalitet og effektivitet. I 2003 lanceres projektet om "god offentlig topledelse" – Public Governance – som resulterer i et kodeks for god offentlig topledelse. Ideen med kodeks for ledelse finder også vej til andre niveauer og dele af den offentlige sektor, fx Kodeks for god uddannelsesledelse. Formaliseringen af lederuddannelsen fik yderligere et nøk i forbindelse med trepartsforhandlingerne 2007. Der blev afsat 200 mio. kr. til diplomuddannelser og 75 mio. kr. til masteruddannelser i ledelse med den målsætning, at alle offentlige ledere som minimum skulle have en lederuddannelse på diplomniveau og nogle skulle have det på masterniveau.

Der er igennem de seneste 30 år sat fokus på ledelse i den danske offentlige sektor, hvor ideerne om "making managers manage" og "letting managers manage" begge har været i spil. Der er inden for de seneste år sket en præcisering af, at ledelse forgår inden for de rammer, som hierarkiet sætter op. Den offentlige leder har aldrig været frit svævende, men der er alligevel tegn på, at offentlig ledelse rammes ind af et neo-weberiansk bureaukrati.

Styr på økonomien: Fokus på økonomi, output og performance

Den økonomiske situation i Danmark i slutningen af 1970'erne og begyndelse af 1980'erne lignede situationen i mange andre vestlige lande. De ukontrollerbare offentlige udgifter og kæmpe udlandsgæld kaldte på nye løsninger, hvis Danmark skulle væk fra "afgrunden" og risikoen for en "bankerot". Introduktionen af New Public Management kobles ofte til netop disse forhold og ses som løsningen på problemerne.

Budgetreformen, som blev indført i den første halvdel af 1980'erne, er en af hjørnestenene i genopretningen af dansk økonomi. Forarbejdet til budgetreformen foregik i slutningen af 1970'erne under Anker Jørgensens regering og præsenteres i midten af 1983. Den er derfor heller ikke i centrum ved præsentationen af moderniseringsprogrammet, men skal mere ses som en forudsætning for andre elementer i moderniseringsprogrammet (Bentzon 1988). Den indeholdt en række tiltag, som korresponderer med tankegodset i New Public Management. Det centrale i reformen var overgangen til et totalrammeprincip, hvor der blev udmeldt overordnede økonomiske rammer for det enkelte ministerium. Med Finansministeriets ord gav det et "øget ansvar for den samlede udgiftsudvikling på ministerområdet – og nye muligheder for rammeopretning og omprioritering inden for rammer" (Finansministeriet 1992: 8). Det var samtidig et skift fra en planlægningsfilosofi til en styringsfilosofi, som i højere grad var baseret på incitamenter.

Da budgetreformen var ved at være gennemført gav det mulighed for at flytte fokus fra fastsættelse af rammer til mål og resultater. Den indebar også en øget decentralisering af beslutningskompetence til institutioner, styrelser og organisationer i den offentlige sektor. Udviklingen har ikke betydet oprettelsen af meget selvstændige "single-purpose agencies" som kendes fra en række af new public management foregangslandene. Det har dog stadig efterladt et styringsproblem, nemlig hvordan sikrer man, at organisationer med stor budget- og beslutningsautonomi også leverer de ønskede ydelser og effekter. Svaret var kontrakter. I 1991 indføres "fristyrelser" – som under den efterfølgende regering får navneforandring til "kontraktstyrelser". Styring baseret på kontrakter breder sig til alle dele og niveauer af den offentlige sektor. De skriftlige aftaler (kontrakter) skal redegøre for resultatkrav og rammer, som efterfølgende kan danne grundlaget for en evaluering af indsatsen. I 2003 udkommer "Effektiv opgavevaretagelse i staten", der kan ses som en samlet vejledning i brugen af og sammenhængen i forskellige styringsredskaber, som skal være med til at sikre effektivitet i staten. Foruden den omfattende brug af kontrakter indføres omkostningsbaserede regnskabsprincipper. Denne metode giver – som det kendes fra private virksomheder, mulighed for at kende omkostningerne ved enkelte elementer i produktionen.

Styringstilgangen beskrevet i det ovenstående er inden for de seneste år blevet udsat for omfattende kritik. Kontraktstyringen blev i dens iver for at styre mere præcist på performance og effekter til et meget omkostningstungt styringsredskab. Tillige viste forskning, at den tætte sammenhæng mellem præstation og belønning, som styringstankgangen byggede på, nødvendigvis ikke var gældende (Binderkrantz & Christensen 2012).

Fokus på markedsstyring, konkurrence og frit valg

Udlicitering og privatisering var allerede på den politiske dagsorden før lanceringen af moderniseringsprogrammet. Som beskrevet i Bentzon (1988) resulterede det politiske spil ved en forespørgselsdebat om privatisering i, at dette element ikke spiller nogen reel rolle i moderniseringsprogrammets første år. Schlüter-regeringen sætter senere en række initiativer i gang for at fremme udlicitering og frit valg. Særligt i slutningen af Schlüters regeringstid sættes der ekstra fokus på udlicitering og frit valg gennem moderniseringsredegørelserne. De når ikke at få den store betydning pga. regeringsskiftet. I starten af Nyrup Rasmussens regeringsperiode får udlicitering ikke den store opmærksomhed. En række sager om udlicitering har stor medieopmærksomhed (fx Ribus-sagen) og er med til at gøre udlicitering politisk kontroversielt. Regeringens strategi er ellers en pragmatisk tilgang, hvor udbud og udlicitering ses som en måde at få "bedre og billigere" service. Samtidig er der internt i Socialdemokratiet stor uenighed om udlicitering, hvor en gruppe med Jytte Hilden i spidsen ønsker en mere offensiv holdning til udlicitering. Selv om Nyrup-regeringen forsøger at bruge udbud og udlicitering i moderniseringsbestræbelserne, er udliciteringsgraden stort set uændret, da regeringen går af i 2001.

Modsat forholder det sig med privatisering. Selv om Nyrup-regeringen i første omgang er afvisende overfor privatisering, er det i denne regerings levetid, at en række store privatiseringer finder sted i Danmark. Det gælder eksempelvis Københavns Lufthavn, Giro-bank og Datacentralen. Det er også i den periode, at en række statsvirksomheder overgår til statslige aktieselskaber. Der varsles nye tider, da Fogh Rasmussen tiltræder som statsminister. Markedsløsninger i form af udliciteringer, frit valg og privatiseringer en del af fundamentet for Foghs moderniseringsprogram, hvilket også titlen på programmet – Velfærd og Valgfrihed – vidner om. Privatiseringsbestræbelserne fortsætter, men det kræver omfattende forberedelse, og tempoet er ikke så højt som forventet. Dertil kom specifikke problemer i tilknytning til konkrete privatiseringstiltag (fx TV2), hvilket betød, at det store spring fremad i forhold til privatisering udeblev.

Forsøget på at få gang i udliciteringen fylder meget i moderniseringspolitikken. Der er særlig opmærksomhed på kommunerne og deres brug af udliciteringsredskabet. Det forsøges understøttet ved etableringen af Udbudsporta-

len, krav om at kommunerne i deres servicestrategier redegør for udbudspolitikken samt den såkaldte udfordringsret. Sidstnævnte giver private virksomheder ret til at udfordre den offentlige organisation på opgavevaretagelsen. Den blev aldrig en succes og fik en forholdsvis kort levetid. Dette tiltag illustrerer fint de vanskeligheder, som var forbundet med ønsket om øget udlicitering. Aftalerne mellem kommunerne og regeringen om kommunernes økonomi indeholdt gennem flere år hensigtserklæringer om øget brug af udlicitering i kommunerne, uden at det dog havde den store effekt. I aftalen fra 2007 blev det aftalt, at udliciteringsgraden i kommunerne skulle stige til 25 pct. frem til 2010. Det er blevet fulgt op med nye måltal for udliciteringsgraden, og fremgangsmåden har resulteret i mere udlicitering i kommunerne. Den måde, hvorpå privatisering og udlicitering er blevet anvendt i moderniseringen af den offentlige sektor, er et tydeligt eksempel på den generelle pragmatiske adaption af internationale styringstendenser, som kendetegner den danske offentlige sektor.

Diskussion

Det er rimeligt at hævde, at moderniseringsbestræbelserne er inspireret af New Public Management. Samtidig skal man være opmærksom på, at udmøntningen af New Public Management i Danmark er sket ud fra en pragmatisk tilgang, hvor man ikke har valgt en teoretisk inspireret model, som det eksempelvis kendes fra New Zealand. Derimod har brugen af New Public Management udmøntet sig i en særlig "dansk model", hvor inddragelse af berørte parter, hensyntagen til den eksisterende administrative struktur og kultur, en ateoretisk tilgang samt selektiv implementering på udvalgte områder er de væsentligste karakteristika. Når implementeringen af New Public Management sker på en forholdsvis pragmatisk måde, kan det også være svært at påvise skift fra én overordnet model til en anden. Indførelsen af New Public Management er sket gradvist og gennem forskellige institutionelle forandringsmekanismer.

Vi vil alligevel pege på, at der i de seneste år er sket ændringer i den overordnede tilgang, som netop peger på kendetegn ved den neo-weberianske statsmodel, når den kombineres med digitalisering. Ulempen ved New Public Management var for meget opsplitning og for blind tro på markeds kræfter. De nye styringsmodeller korrigerer for dette. For det første er der sket en tydelig centralisering af den række administrative funktioner. De mange strukturelle reformer (f.eks. Kommunalreform, Domstolsreform, Politireform m.fl.) har ændret på det strukturelle landkort for den offentlige sektor og har skabt markant større organisatoriske enheder (Greve 2012). Administrative servicecentre og obligatorisk brug af bestemte økonomistyrings- og afregningssystemer er et brud med fragmenteringsopskriften fra New Public Management. Denne udvikling er også understøttet af forskellige digitale løsninger, hvor brugen af bestemte systemer og platforme er gjort obligatorisk og styres fra centralt hold. Dette er ikke unikt for den offentlige sektor, men sker også i mange andre brancher, f.eks. i banksektoren.

For det andet udfordres den meget detaljerede kontraktstyringsmodel, hvor kontrakten og den efterfølgende resultatopfølgning giver den nødvendige styringsinformation. Tendensen går i retning af, at kontrakter kun er en blandt flere metoder til at få information om institutioners præstationer. Kontraktstyring som hovedinstrument udfases gradvist. Økonomistyringssystemer og tilsvarende traditionelle bureaukratiske styringsinstrumenter indtager i stigende grad en central placering i styringen. Hermed ændres også kravene til ledere fra kun at fokusere på stærke og konkurrenceorienterede ledere til at fokusere på lederne som implementeringseksperter. I den private sektor vil man sige, at der er mere fokus på "eksekvering". I den offentlige sektor bliver fokus på implementering af centralt fastsatte beslutninger fra det demokratiske beslutningssystem.

Konklusion

Danmark har moderniseret sin offentlige sektor siden 1980'erne. Ligesom andre vestlige lande har Danmark fulgt inspirationen fra New Public Management om at indføre nye ledelsesmetoder og at konkurrenceudsætte offentlige opgaver. Det er sket indenfor en ramme af økonomisk ansvarlighed, hvor fokus fra især Finansministeriet har

været, at der skulle være styr på rammerne for økonomien. I Danmark blev New Public Management indført pragmatisk og gradvist gennem årene. New Public Management-styringen er løbet ind i nogle problemer de senere år, som har givet sig udslag i for meget organisatorisk opsplitning og for meget tro på, at markedsmekanismer alene kan skabe udvikling.

Der er igen kommet mere tro på stordriftsfordele og på nye koordineringsmuligheder gennem digitalisering. Udviklingstendenserne er sammenfattet i begrebet fra Pollitt & Bouckaert om den neo-weberianske stat, der lægger vægt på strømlinet centralisering, større organisatoriske enheder og en større serviceorientering overfor borgerne. Når det kobles med digitaliseringsudviklingen giver det nye muligheder for mere centraliseret styring og koordinering. Som i banksektoren og andre sektorer er håbet, at der med stordriftsfordele kan skabes nye effektiviseringsmuligheder. Som med indførelsen af New Public Management i Danmark, vil indførelsen af styringsprincipperne i den neo-weberianske stat og digitalisering ske gradvist. For den enkelte leder betyder udviklingen, at der bliver mindre fokus på den individuelle lederprofilering og mere vægt på sikker implementering.

Niels Ejersbo er lektor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.

Carsten Greve er professor ved Department of Business and Politics, Copenhagen Business School

Litteratur

- RASMUSSEN, B. 2007. Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-1994, Aalborg, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- BENNINGTON, J. & MOORE, M. H. (eds.) 2011. Public Value, New York: Palgrave Macmillan.
- BENTZON, K.-H.-. (ed.) 1988. Fra vækst til omstilling - moderniseringen af den offentlige sektor, København: Nyt fra samfundsvidenskabere.
- BINDERKRANTZ, a. & CHRISTENSEN, J.G. 2012. Agency Performance and Executive Pay in Government: An Empirical Test. Journal of Public Administration Research and Theory, 22, pp. 31-54.
- CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. (eds.) 2011. The Ashgate Research Companion to the New Public Management, Aldershot: Ashgate.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. & TINKLER, J. 2006. New public management is dead - long live digitalera governance. Journal of Public Administration Research and Theory, 16, pp. 467-494.
- EJERSBO, N. & GREVE, C. 2005. Modernisering af den offentlige sektor, København, Børsen Forlag.
- FINANSMINISTERIET 1988. Moderniseringsplaner 1988-89. København: Finansministeriet.
- FINANSMINISTERIET 1992. Valg af velfærd. København: Finansministeriet.
- FINANSMINISTERIET 1995. Medarbejder i staten - ansvar og udvikling. København: Finansministeriet.
- GREVE, C. 2012. Reformanalyse, København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- HOOD, C. 1991. A Public Management for all Seasons? Public Administration, 69, pp. 3-19.
- KETTL, D. 2000. The Global Public Management Revolution, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- OSBORNE, S. (ed.) 2010. The New Public Governance?, London: Routledge.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. 2011. Public Management Reform, Oxford, Oxford University Press.
- SEHESTED, K. & EJERSBO, N. 1998. Fra sammenkobling til dekobling af ledelse og profession i den kommunale forvaltning. Nordisk Administrativ Tidsskrift, 79, pp. 414-428.





Fra kontrolleret **autonomi** til centraliseret **økonomisme?**

Af Hanne Foss Hansen

Om NPM og post-NPM som grundlag for evaluering af offentlig virksomhed

Siden starten af 1980'erne er der gennemført mange reformer i den offentlige sektor i Danmark. Mange elementer i disse har været inspireret af det der internationalt har fået betegnelsen New Public Management (NPM). Eksempelvis kan nævnes moderniseringsprogrammet i 1980'erne, planen for fornyelse af den offentlige sektor i 1990'erne, service og velfærd ved årtusindeskiftet samt moderniseringsprogrammet i begyndelsen og kvalitetsreformen i slutningen af 2000'erne. Denne artikel sætter fokus på temaet evaluering i og af disse reformer, idet den besvarer spørgsmålet: I hvilket omfang er evaluering som praksis blevet indført som led i NPM-reformer og i hvilket omfang er NPM-reformerne blevet evalueret?

I de senere år har reformerne i den offentlige sektor til dels ændret karakter. Der lever og introduceres fortsat NPM elementer, men der introduceres også reformelementer som f.eks. fusioner og tiltag til styrkelse af centrale koordinationsmekanismer. Disse reformelementer kan tolkes som udtryk for det der internationalt er blevet betegnet post-NPM reformer. Artiklen afsluttes med en diskussion af denne udvikling herunder spørgsmålet om, hvordan evalueringspraksis udvikles i denne kontekst.

Artiklen er udover denne indledning struktureret i seks afsnit. Først diskuteres begreberne NPM og evaluering. Derefter analyses først temaet evaluering i NPM-reformer og dernæst temaet evaluering af NPM-reformer. Herefter diskuteres relationen mellem post-NPM-reformer og evaluering. Der afsluttes med en konklusion.

Begreberne NPM og evaluering

NPM har hentet inspiration fra både ledelsesteori og økonomisk institutionalisme. Derved er det blevet et bredt og sammensat begreb kendetegnet ved flertydighed. Nogle komponenter i NPM-reformer er baseret på tillid, f.eks. det at give offentlige organisationer et betydeligt autonomt handlingsrum, mens andre, f.eks. anvendelse af incitamenter, er baseret på mistillid (Hood, 1991). Litteraturen om NPM oplister følgende nøglekomponenter: Opsplitning af offentlige organisationer i smalle specialiserede enheder, resultatorientering f.eks. via kontraktstyring og brug af incitamenter, brugerresponsivitet, frit valg, konkurrence og markedsgørelse samt synlig ledelse (Hood, 1991; Dunleavy et al, 2006; Pollitt, 2007).

Evaluering vedrører vurdering. En ofte anvendt definition lyder: "Evaluering er systematisk retrospektiv vurdering af organisering, gennemførelse, præstationer og udfald af offentlig politik, som tiltænkes at spille en rolle i praktiske handlingssituationer" (Vedung, 1998; Dahler-Larsen & Krogstrup, 2001). Som alle definitioner kan også denne dis-

kuterer. Til diskussion er måske særligt ordet "retrospektiv". Oftest er evaluering tilbageskuende, men der er også i evalueringsfeltet udviklet redskaber til ex ante vurdering f.eks. af konsekvenserne af nye lovforslag. Definitionen reflekterer, at der til evalueringsfeltet er knyttet en forestilling om, at evaluering skal føre til noget - spille en rolle i praktiske handlingssituation. I evalueringslitteraturen diskuteres en vifte af tænkbare roller for evaluering. Evaluering kan tjene til ansvarliggørelse og kontrol, læring, udvikling og forandring samt legitimering.

Evaluering er som begreb ældre end NPM. Evaluering opstod i USA i 1960'erne, da Lyndon B Johnson fra 1964 forsøgte at indføre det store samfund (Great Society) i kampen mod fattigdom (Vedung, 1997). I Danmark blev Socialministeriet inspireret og introducerede evaluering så småt fra 1960'erne og fremefter, mens andre sektorer tog ideen op senere. Fra 1980'erne og fremefter udvikledes evaluering for alvor i det politisk-administrative system i Danmark (Hansen & Hansen, 2000; Hansen 2003). I de tidligere år blev evaluering gennemført ad hoc med fokus på projekter og forsøgsprogrammer. Betegnelsen evalueringsforskning blev ofte benyttet.

Evaluering nævnes ikke direkte i "komponentlitteraturen" vedrørende NPM. Men koblingen mellem NPM og evaluering har fået stor opmærksomhed i evalueringslitteraturen. Her har været fokus på, hvad der er blevet benævnt, "the twinned development of public sector reforms and evaluation" (Wolmann, 2003) og på den "neoliberale evalueringsbølge" (Vedung, 2010). Herudover har de samfundsmæssige konsekvenser af denne dagsorden med kombinationen af NPM og evaluering været diskuteret. Diagnosen er et samfund gennemsyret af måling, standardisering og revision, udtrykt i termen "the audit society" (Power, 1997) eller på dansk "tællelighedens regime" (Mouritzen, 1997).

Evaluering i NPM-reformer

Evaluering har mange ansigter, i litteraturen om evaluering ofte benævnt evalueringsmodeller (Hansen 2005a; Vedung, 2009). Evalueringer kan designes på basis af resultatmodeller (målopfyldelses- og effektmodeller), procesmodeller, systemmodeller, økonomiske modeller, aktørmodeller (brugerevaluering, interessentevaluering og peer review) såvel som på basis af programteoretiske modeller.

I NPM-reformerne har fremfor alt været inkluderet evalueringsinitiativer, der har været baseret på anvendelse af resultatmodeller og brugerevalueringer. Resultatmodeller i form af målopfyldelsesevaluering har fundet udbredt brug i kontraktstyring defineret som mål- og resultatstyring (Hansen, 2005b). Flere generationer af kontraktstyring har været rullet ud i staten i de hierarkiske relationer mellem departementer, styrelser og institutioner inkluderende dokumentations- og evalueringsforankrede feedback sløjfer med krav om redegørelse for graden af målopnåelse. Kontrakter og tilknyttet resultatevaluering har vundet udbredelse på flere niveauer, fokuserende både på organisationer men også på individer i form af de såkaldte direktørkontrakter med tilknyttet personlig bonus forudsat målopfyldelse. I kommunerne har der været utallige tilsvarende initiativer under en vifte af betegnelser bl.a. aftalestyring.

Det stærke fokus på målopfyldelsesevaluering har rejst en række centrale diskussioner: Skal målene fastsættes ovenfra eller i dialog? Skal der være mange eller få mål? Skal de vedrøre output og/eller effekt? Er procesmål, f.eks. at en given aktivitet skal være iværksat inden for kontraktperioden, også acceptable? Skal målopnåelse dokumenteres kvantitativt eller kvalitativt? Og skal kontraktperioden være et- eller flerårig? Der er ingen entydige og endegyldigt rigtige svar på disse spørgsmål og praksis har da også bølget lidt frem og tilbage i erkendelse af, at uanset hvordan systemerne indrettes har de skyggesider.

Det stærke fokus på målopfyldelsesevaluering har også intensiveret målsætningsspillene på alle niveauer. Mål- og resultatstyring bliver aldrig bedre end evnen til at opstille mål. Mål kan være uklare. De kan være parademål og de kan være forhandlede mål. Viden om at målopfyldelsen evalueres kan føre til, at målene fastsættes så de med stor sandsynlighed er opnåelige. I den situation kan målene blive uambitiøse.

Brugerevaluering har ligeledes fundet udbredt anvendelse både i staten, regionerne og kommunerne. Oftest er disse undersøgelser gennemført som brugertilfredshedsmålinger forankret i evalueringskriterier fastsat af de offentlige organisationers ledelse. Mindre udbredelse har egentlig brugerevaluering fået, forstået som undersøgelser der har afdækket brugernes egne vurderingskriterier for derefter at måle på disse, jfr. den såkaldte BIKVA-model (Krogstrup, 2006). På trods af dette, er der ingen tvivl om, at den udbredte brug af brugerevaluering har styrket den offentlige sektors lydhørhed i forhold til brugerne i hvert fald indtil de seneste år, hvor krisen har lagt et stramt låg på de offentlige budgetter.

Udover resultat- og brugerevaluering har der i NPM reformerne været indbygget initiativer til ledelsesevaluering, mere helhedsorienteret organisatorisk evaluering i form af anvendelse af systemmodeller samt initiativer til evaluering af administrative effekter af lovgivning. Ledelsesevaluering er blevet institutionaliseret i staten som led i de såkaldte arbejdspladsvurderingsrutiner. Inspireret af den EU udviklede CAF model ("Common Assessment Framework") har Statens Center for Kompetenceudvikling udviklet en systemmodel, den såkaldte KVIK-model, til helhedsvurdering af offentlige organisationers indsats. Initiativer til evaluering af effekter af lovgivning har været forsøgt lanceret i form af evaluering af lovgivningens belastning af den private sektor (Hansen & Pedersen, 2006) samt i ex ante evaluering af nye lovforslags belastning af kommunernes administrative systemer, en aktivitet kaldet VAKKS (vurdering af administrative konsekvenser for kommunerne ved ny statslig regulering).

Evaluering af NPM-reformer

Genfindes den megen evaluering i reformerne også i evaluering af reformerne? Evaluering af sammensatte reformer som NPM-reformerne kan antage flere former. De kan være generelle og overgribende, sigtende mod at evaluere reformerne som helhed, eller de kan være partielle med fokus på evaluering af enkeltstående reformelementer. Når man tænker på, hvor stor tiltro, der har været til at inkludere evalueringsinitiativer i reformerne, er det umiddelbart overraskende så langt der er imellem evalueringer af reformerne.

Specielt er fraværet af generelle og overgribende evalueringer tankevækkende. I det omfang, der frem til 2004 var gennemført evalueringer af reformerne, havde der typisk været tale om partielle evalueringer f. eks. evalueringer af kontraktstyring, brugerresponsivitet og kvalitetsarbejde, resultatløn og erfaringer med markedsgørelse (Hansen, 2005b). Der er ikke nogen nyere systematisk analyse på området, men mønsteret synes ikke at være forandret. I øvrigt er dette også et mønster, der rapporteres og diskuteres internationalt som et paradoks (Pollitt & Bouckaert, 2011). En forklaring på paradokset kan være "blame avoidance", det vil sige det forhold, at hverken politikere og forvaltere er interesserede i at risikere at blive udsat for kritik af manglende reformresultater og at de derfor er enige om at undgå evaluering.

Dog er Rigsrevisionen som en central ansvarlighedsaktør over årene trådt stadig mere i karakter som evaluator af reformer. Typisk vedrører Rigsrevisionens undersøgelser sektorreformer snarere end tværgående forvaltningspolitiske reformer, men der er også eksempler på, at Rigsrevisionen har gennemført tværsektorielle analyser af reformelementer, f.eks. af mål- og resultatstyring.

Post-NPM-reformer og evaluering

I mange lande har de NPM inspirerede reformer ført til en opsplitning og fragmentering af de offentlige sektorer (Christensen & Lægreid, 2011). Dette har efterfølgende skabt koordinationsproblemer, vanskeligheder ved at løse tværgående opgaver, til tider diskuteret under overskriften "wicked problems", og svag politisk styrbarhed. Dette har igen skabt nye reformdagsordener, der har fremmet løsninger som reintegration, fusioner, netværksskabelse, partnerskaber og skubbet yderligere på den igangværende digitalisering (Greve, 2012). Disse reformer diskuteres blandt andet under betegnelsen post-NPM-reformer.

I Danmark har en fusionsbølge rullet hen over den offentlige forvaltning. Strukturreformen med virkning fra 2007, der reducerede 271 kommuner til 98 og omdannede 13 amter til 5 regioner, er flagskibet. Men fusioner har også fundet sted i politiet og domstolene, på skatteområdet, inden for videregående uddannelse (erhvervsakademier, professionshøjskoler og universiteter), på hospitalsområdet og i centraladministrationen. Fusionsreformerne har mere været et udtryk for en generelt tiltro til stordriftsfordele end et direkte svar på NPM skabt fragmentering. Men uanset hvilken dagsorden fusionsreformerne har adresseret, har de ført til centralisering. Også ideen om "shared service" har vundet udbredelse i de senere år. Overordnet ses dette i etableringen af f.eks. Statens IT og Udbetaling Danmark. I ministerierne ses det i form af etablering af administrative fællesskaber for økonomi, HR m.v. knyttet til udbredelsen af koncernstyrereformen, og på det kommunale område ses det i form af initiativer til forskellige former for fælleskommunale driftsorganisationer. Også "shared serviceideen" er udtryk for stordriftsoptimisme ofte hånd i hånd med centralisering. Herudover har vedtagelsen af budgetloven med udgiftslofter og sanktionsmuligheder samt de skærpede krav til økonomistyring og tæt økonomisk opfølgning med afvigelsesrapportering ligeledes medført centralisering. I udviklingen i evalueringspraksis ses tydelige paralleller til de overordnede post-NPM trends, idet "tilvæksten" på evalueringsområdet i de senere år er sket i form af udvikling af systemisk evalueringsstyring (Hansen, 2013). Systemisk evalueringsstyring er evaluering, der praktiseres i organisationsfelter med sigte på via komparation at effektivisere de organisationer, der er en del af feltet, for derved at udvikle hele feltet. Der er f.eks. udviklet sådanne systemer inden for videregående uddannelse, sundhed med udrulning fra hospitalssektoren, beskæftigelsesområdet i kommunerne (jobcentre), det sociale område og folkeskoleområdet.

Den systemiske evalueringsstyring findes i forskellige aftapninger på de forskellige sektorområder. Nogle steder er der tale om indikatorbaserede benchmarkingsystemer, baseret på "karaktergivning" (smileys, stjerner eller lignende), på ranking på en skala eller eventuelt på ranking på flere skalaer i form af "spindelvævsmodeller". Andre steder er der tale om akkrediteringssystemer, hvor organisationerne skal dokumentere, at de indfrier en række minimumsstandards, og/eller om certificeringssystemer, hvor der stilles krav til kvalitetssikringssystemer. Udbredelsen og institutionaliseringen af systemer til afdækning og spredning af evidensbaseret praksis er endnu et eksempel på systemisk evalueringsstyring (Hansen & Rieper, 2010). Fælles for de forskellige varianter er, at de sigter mod at skabe transparens i organisationers og organisationsfelters resultater for derved at understøtte læring og konkurrence, og i nogle tilfælde også frit-valg. Vi har sparsom viden om konsekvenserne af denne udvikling. Fra praksisplanet rejses der ofte kritik af, at der medgår mange ressourcer til at drive disse systemer. Og den teoretiske litteratur peger på, at systemerne fører til normalisering og standardisering (Rose, 1999; Triantafillou, 2007), at der med andre ord sker en form for frivillig eller indirekte tilpasning til centralt fastsatte standarder.

Strømmen af evalueringsinitiativer er således ikke aftaget, men er udviklet i nye former for praksis. Her har den økonomiske krise siden 2008/2009 formodentlig også spillet ind. Måske er der i disse år en tendens til, at brugerevaluering rulles tilbage. I hvert fald er der en tendens til, at effektevaluering og evidenstagning vinder frem. Og effekt- og evidenstagning kombineres i stigende omfang med økonomiske modeller i forsøg på at fremme de mindst omkostningstunge af de effektfulde fagprofessionelle praksisser. Internationalt udvikles denne tænkning blandt andet under overskrifterne "cost-effectiveness" og "social returns on investment".

Hvad så med evaluering af post-NPM-reformerne? Er evalueringsparadokset fortsat gældende? Svaret er ikke enkelt. På den ene side følges en del af fusionsreformerne op frem for alt af Rigsrevisionen. På den anden side glimrer mere overordnede og tværgående evalueringer ved deres fravær. En undtagelse er den nyligt gennemførte evaluering af kommunalreformen – en evaluering, der i lyset af evalueringsparadokset kan betegnes som en utænkelig evaluering, der alligevel blev gennemført. I den sammenhæng er det imidlertid tankevækkende, at evalueringen af denne omfattende reform, blev designet ganske snævert, så mange opgaveområder og tematikker blev holdt uden for radarens søgelys.

Fremadrettede tendenser

Det er svært at spå om både den forvaltningspolitiske fremtid og om fremtidig evalueringspraksis. Interessant er det imidlertid, at den forvaltningspolitiske debat ikke i lang tid har været så intensiv som efter regeringsskiftet i efteråret 2011. Mange aktører er aktive. En gruppe forvaltningsforskere har skrevet et debatoplæg, der går på to ben. Heri argumenteres der for, at det bedste fra NPM ideerne bør fastholdes, men at disse samtidig bør suppleres så de utilsigtede virkninger i form af bureaukratisering, mistillid og fragmentering undgås (se: <http://www.forvaltningspolitik.dk/>). Kommunaldirektørforeningen i Danmark har ligeledes skrevet et oplæg, der bl.a. advarer mod risikoen for overstyring (se: <http://www.komdir.dk/page195.aspx>). Finansministeren turnerer med et oplæg, der mest af alt handler om, at videreudvikle den eksisterende NPM inspirerede værktøjskasse med yderligere benchmarking, mål- og resultatstyring med få og klare mål samt konkurrenceudsættelse. Økonomi- og Indenrigsministeriet har fremmet en tillidsreform og indgået en aftale med nogle af de offentligt ansattes fagforeninger, Danske Regioner og Kommunernes Landsforening om principper for modernisering af det offentlige arbejdsmarked. Principperne omhandler resultatstyring med afsæt i klare mål, ledelse baseret på tillid, fremme af innovation og inddragelse af borgernes ressourcer og – hvad der er interessant i en evalueringssammenhæng – meningsfuld dokumentation og evidensstækning. Samtidig er aftalen bundet til en ambition om effektivisering.

Regeringen har også nedsat Produktivitetskommissionen, der skal komme med forslag til, hvordan der kan skabes produktivitetsudvikling i både den private og den offentlige sektor i de kommende år. Kommissionen anbefaler i sin nyeste, men fortsat foreløbige rapport, at der i den offentlige sektor fastholdes et fokus på resultatstyring. Styringen bør være baseret på få og tydelige mål og ledsaget af systematisk målopfyldelsesevaluering. Herudover anbefales en vis opblødning af budgetloven, så opsparings- og låneordninger fortsat muliggøres, tydelig ledelse med medarbejderinddragelse og præstationsløn, fortsat afbureaukratisering samt udredning af behovet for administrative og politiske reformer, herunder evaluering af koncernstyreform og kommunernes politiske styreform samt gennemførelse af en undersøgelse af mulighederne for at effektivisere via øget udbredelse af "shared service" (Produktivitetskommissionen, 2013). Produktivitetskommissionen anbefaler således lidt af det hele men lægger interessant nok også op til, at centrale post-NPM-reformtiltag bør evalueres.

Konklusion

Der blev indledningsvist rejst to spørgsmål: I hvilket omfang er evaluering som praksis blevet indført som led i NPM-reformer og i hvilket omfang er NPM-reformerne blevet evalueret? Som det er fremgået, er der indført megen evaluering som led i NPM-reformerne, mens det er begrænset i hvilket omfang reformerne er blevet evalueret. Det samme gælder for de seneste års reformer med elementer også af post-NPM.

Nye former for evalueringspraksis er udviklet gennem årene. Evaluering af projekter, forsøgsprogrammer og reformer er fortsat en del af praksis men herudover er først organisatorisk evalueringsstyring i form af mål- og resultatstyring i forvaltningshierarkiet og derefter systemisk evalueringsstyring rettet mod alle organisationer i et organisationsfelt blevet udbredt. Den autonomisering af de offentlige organisationer, der var et blandt flere elementer i de første generationer af NPM-reformer, er afløst af en tendens til centraliseret økonomisme – dog ikke helt uden modspil.

Hanne Foss Hansen er ph.d. (lic. merc.) og professor i statskundskab ved Institut for Statskundskab på Københavns Universitet.

Litteratur

- Christensen T. & P. Lægheid, eds. (2011) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Farnham: Ashgate Publishing Limited.
- Dahler-Larsen P. & H. K. Krogstrup, red. (2001) *Tendenser i evaluering*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Dunleavy, P. et. al. (2006) "New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance", *JPART*, 16: 467-494.
- Greve C. (2012) *Reformanalyse*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hansen H. F. & A. Hansen (2000) "Evaluering i Danmark." *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 81 (2): 156-177.
- Hansen, H. F. (2003) *Evaluering i staten*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Hansen, H. F. (2005a) "Choosing Evaluation Models. A Discussion on Evaluation Design." *Evaluation*, vol. 11 (4): 447-462.
- Hansen, H. F. (2005b) "Evaluation in and of Publicsector Reform: The Case of Denmark in a Nordic Perspective." *Scandinavian Political Studies*, vol. 28 (4): 323-347.
- Hansen H. F. (2013) "Systemic Evaluation Governance." *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 16 (3): 47-64.
- Hansen, H. F. & L. H. Pedersen (2006): *The Dynamics of Regulatory Reform in T. Christensen & P. Lægheid (eds.): Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hansen, H. F. & O. Rieper (2010) "Institutionalization of Second-Order Evidence-Producing Organizations" in O. Rieper, F. L. Leeuw & T. Ling (eds.) *The Evidence Book*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hood C. (1991) "A Public Management for All season?." *Public Administration*, vol. 69 (3): 3-19.
- Krogstrup, H. K. (2006) *Evalueringsmodeller*, Academica, Århus.
- Mouritsen, J. (1997) *Tællelighedens regime*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Pollitt C. (2007) "The New Public Management: An Overview of Its Current Status." *Administrative Science Management Public* 8: 110-115.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2011): *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997) *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Produktivitetskommissionen (2013). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3*. København.
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Triantafyllou, P. (2007) "Benchmarking in the Public Sector: A Critical Conceptual Framework." *Public Administration* 85 (3), 829-846.
- Vedung, E. (1997) *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Vedung, E. (2009) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2010) "Four Waves of Evaluation Diffusion." *Evaluation* 16 (3), 263-277.
- Wolmann, H. (2003) *Evaluation in Public-sector Reform*. Cheltenham: Edward Elgar.





30 år med New Public Management ⁵

Tilbageblik på 30 år med NPM

Det er nu – 2013 – 30 år siden, at den daværende ”Firkloverregering” spillede ud med, hvad der skulle vise sig at være den første i en længere række af såkaldte moderniseringsredegørelser. Denne første redegørelse – Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor (Finansministeriet 1983) – var en ganske prunkløs publikation på i alt 13 sider. Nogen umiddelbare virkninger fik den heller ikke. Men det er næppe for meget sagt, at sporene til en omkalfatring af den offentlige sektor gennem gradvist mere omfattende reformarbejder i de efterfølgende årtier blev lagt med denne redegørelse.

Under overskrifter som decentralisering, markedsstyring, regelforenkling, bedre publikumsbetjening, leder- og personaleudvikling samt øget anvendelse af ny teknologi, tematiseredes udviklingen af en forvaltningspolitik, som i væsentlig grad har påvirket hele tænkningen om den offentlige sektor, og som også har sat sig igennem med ganske omfattende ændringer af sektoren til følge. Hertil har også bidraget en voksende politisk konsensus om mål og midler for dette reformarbejde, idet der navnlig er enighed om, at effektivitet, produktivitet og tilpasning til de økonomiske muligheder er de afgørende værdier i reformarbejdet.

Iværksættelsen af dette moderniseringsarbejde skal ses i lyset af de foregående årtiers bestræbelser på at strømline den offentlige forvaltning gennem en serie reformer af organisatorisk og styringsmæssig karakter: 1970’ernes kommunalreformer, opgave- og byrdefordelingsreformer, planlægningsreformer, styrelsesreformer og reformer af centraladministrationens organisation er elementer i dette reformarbejde, som i alt overvejende grad tog sigte på at tilpasse den offentlige sektor til den tids – øgede – krav til den offentlige virksomhed. Den administrative organisation skulle indrettes efter det væsentligt øgede opgavefelt, som den fremvoksende velfærdsstat havde skabt.

Det er blevet sagt, at den tids administrationsreformer blev forberedt i en økonomisk højkonjunktur, men at de blev gennemført i en lavkonjunktur. Oliekrisen i begyndelsen af 1970’erne ændrede således radikalt grundlaget for den offentlige velfærds politik og skabte usikkerhed om mulighederne for at fortsætte med offentlige aktiviteter af den art og i det omfang, som udviklingen havde medført. Dermed ændredes også ved hele grundlaget for den forvaltningspolitiske linje, som havde drevet de hidtidige reformer frem. Moderniseringsarbejdet, som blev indledt i det efterfølgende årti, må derfor ses som en reaktion på de mindre gunstige tider, som satte ind med 1970’ernes lavkonjunktur.

Moderniseringsarbejdets rationale

Med nogen forenkling, men også med sigte på at fange det principielle i det nye reformarbejde, der sættes i værk fra begyndelsen af 1980’erne, kan dette siges at have selve den offentlige virksomhed – karakteren af de offentlige opgaver og de politiske målsætninger hermed – som sit fokus. Det kommer slagsordsagtigt til udtryk i ønsket om, at

⁵ Denne artikel bygger i vid udstrækning på tidligere forskningsarbejder, bl.a. Henriksen 1997, 2003 og 2012, hvortil henvises for yderligere referencer og dokumentation.

det offentlige skal producere ”bedre og billigere ydelser”, og det underbygges med et krav om, at forbindelsen mellem udbud og efterspørgsel af de offentlige ydelser skal reetableres – underforstået, så produktionen af velfærdsydelser ikke bliver et ”tag-selv-bord” for dem, der har umiddelbar interesse i disse ydelser.

Interessenterne er først og fremmest de borgere, som nyder godt af de offentlige ydelser, men også de fagprofessionelle, som varetager produktionen heraf, har – såvel personlige som ideelle professionsbetingede – interesser heri. Frygten er, at en ensidig prioritering af disse interesser – på bekostning af samfundsøkonomiske hensyn – kan føre til et ”overforbrug” af de offentlige ydelser, foruden en produktion af ”forældede” ydelsesformer, som ikke er tilpasset de økonomiske muligheder. Det er på den baggrund, at det vurderes, at situationen har udviklet sig derhen, hvor man – med den daværende finansminister Henning Christoffersens ord – har ”overskåret forbindelsen mellem efterspørgslen efter en betydelig mængde varer og tjenester på den ene side og betalingen herfor på den anden side” (cit. efter Henrichsen 2012, s. 184).

Med denne udlægning af problemet sættes et kritisk fokus på et grundelement i den hidtidige udvikling af velfærdsstaten, nemlig det kollektive udbud af ”gratisydelser” til sikring af borgernes velfærd og finansieret over – stadig stigende – skatter. Det er for så vidt selve velfærdsstaten, eller en principielt set vigtig side af denne, som står for skud med dette reformarbejde. Dette point tematiseres dog sjældent eller aldrig i den politiske debat, som tværtimod præges af en voksende politisk konsensus om, at velfærdsstaten må bevares, og at reformerne netop skal tjene dette formål. Moderniseringen skal med andre ord sikre udvikling – og ikke afvikling – af velfærdsstaten med alle dens mangeartede ydelsesformer.

En nøgelfaktor i nytænkningen af den offentlige virksomhed er indførelsen af incitamenter til fremme af en omstilling og videreudvikling af den velfærdsstatslige praktik, som er tilpasset de samfundsøkonomiske muligheder og udviklingen i samfundet i øvrigt, herunder den teknologiske udvikling og de skiftende politiske prioriteringer af de offentlige indsatser. Op gennem 1970’erne havde der bredt sig en opfattelse af den offentlige sektor som en vildtvoksende mekanisme uden for politisk rækkevidde og kontrol og med de (professions-)ansatte som den reelt ”herskende klasse”. Ledetråden – og skræmmebilledet – i den tids forvaltningstænkning var denne ”ustyrbare” – og stærkt udgiftskrævende – velfærdssektor, og diagnosen var, at det offentlige savnede incitamenter til at omstille og forny sin virksomhed i takt med tidens krav og muligheder.

Til sammenligning fremhævedes den – markedsdrevne – private sektor som både omkostningseffektiv og omstillingsvillig. Det intuitive svar på den offentlige sektors problemer var derfor at genskabe den offentlige sektor i erhvervslivets billede med elementer af markedsstyring og privatisering foruden løbende besparelser, som inddrog de gevinster, der blev opnået ved den teknologiske udvikling, og som samtidig kunne lægge et vedvarende pres på forvaltningen for at søge nye veje. Med denne accentuering af en incitamenttankegang som led i styringen af den offentlige sektor, blev ledelsesaspektet med én gang helt centralt. Uden en stærk – og motiveret – ledelse ville en sådan omkalfatring af den offentlige sektor ikke være mulig.

Det fører snart til en professionalisering af lederrollen i den offentlige sektor på alle niveauer, den siden så omdiskuterede ”djøf’isering” af de offentlige institutioner, hvor de regelorienterede jurister må se sig distanceret af de mere resultatorienterede økonomer og – ikke mindst – akademikere med en baggrund i statskundskaben. Hermed korresponderer indførelsen af resultatløn og resultatkontrakter som centrale elementer i markedsstyringen og som redskaber til at sikre, at ledelsen udstikker mål for sin virksomhed, og at de underordnede niveauer forpligtes på opfyldelsen heraf. Tendentielt søges hermed opnået en på én gang bedre og mere sikker topstyring af den offentlige virksomhed og en øget fleksibilitet inden for de fastsatte rammer for de udførende enheder i bunden af systemet.

Det forvaltningspolitiske grundlag

Med den – gradvise – iværksættelse af disse hovedelementer i moderniseringsarbejdet realiseres kernen i den forvaltningspolitiske tænkning, som allerede tidligt – efter internationale forbilleder – blev betegnet som New Public Management, eller kort NPM. Det er ikke mindst den internationale samarbejdsorganisation OECD, som i de første mange år er bannerfører for denne filosofi, men det er grundlæggende også en filosofi, som er udviklet til brug for genopretning af – politisk og økonomisk – svage statsdannelser i den tredje verden, herunder af Verdensbanken, WTO og IMF. Herfra har konceptet imidlertid – med OECD's indsats – bredt sig til de fleste andre, og mere velfungerende, lande i den vestlige verden. I europæisk sammenhæng må dertil lægges EU, som også har været en væsentlig drivkraft i udviklingen af dele af NPM-konceptet.

Der er for så vidt tale om en verdensomspændende bevægelse, som navnlig har haft stor gennemslagskraft i den engelsktalende del af verden, herunder specielt USA og Storbritannien under Reagan og Thatcher, men også i bemærkelsesværdig grad i New Zealand, Canada og Australien. En sådan bevægelse kan ikke alene forklares som udslag af et ændret forvaltningspolitisk syn på velfærdsstaten, som den kendes i sådanne mere udviklede økonomier. NPM udspringer da også af en dybereliggende kritik af den hidtidige økonomiske politik såvel som af hele den ideologi, som har været drivkraften i velfærdsstatens hidtidige udvikling.

I nyere økonomisk filosofi plæderes under overskriften Public Choice for en opfattelse af de politiske processer som grundlæggende irrationelle. Tanken er, at den demokratiske forhandlingsproces har udviklet sig i en skæv retning, som fremmer et overforbrug af offentlige goder – af den simple grund, at der altid vil være flere, som ser deres fordel i at udvide de offentlige indsatser, end der vil være stemmer imod. Dette er ikke nødvendigvis et angreb på demokratiet som sådant, men det udtrykker en bekymring for den politiske styring, som næres af de mange og stærke interesser, der efterhånden organiseres i tilknytning til udviklingen af den offentlige velfærdssektor. Kritikken er for så vidt tidsbunden: Det er fremvæksten af stærke interesseorganisationer, der skaber den bias i forhandlingsprocessen, som denne kritik går på.

Sammenhængende hermed udviser samfundsfilosofien et mærkbart ændret syn på den fremvoksende velfærdsstat. Kritikken er selvsagt på dette niveau værdiladet, med fokus på ikke mindst de formynderiske og patriarkalske træk ved den offentlige virksomhed. Her er det selve monopolet på frembringelse af offentlige velfærdsydelser, der står for skud, og ønsket er at fremme en større grad af diversitet i den offentlige ydelsesproduktion, som giver borgerne mulighed for at vælge de ydelser, som de kan og vil betale for. Idealet er borgeren som kunde på et frit marked af velfærdsydelser, som helt eller delvist finansieres og kontrolleres af brugerbetaling, brugerevalueringer og andre brugerdemokratiske institutioner.

Kritikken stikker imidlertid undertiden også dybere som udtryk for en direkte reaktion på velfærdsstatens altomfattende intervention i civilsamfundets forhold – en udvikling, som af mange grunde – økonomiske, sociale, politiske – findes uønskelig, og som i sin rendyrkede form har "minimal-staten" som forbillede, en væsentligt mere begrænset statsform, som fører statsstyret tilbage til 1800-tallets historiske udgangspunkt i den såkaldte "natvægterstat". I den forstand er der tale om en neo-liberal tænkning, som hurtigt vinder stor indflydelse i dele af den vestlige verdens økonomier, herunder til dels den danske.

Velfærdsstatens transformation

Der er således mange og stærke kræfter, der trækker i retning af en ændring af den statslige praktik, og det er en ændring som på mange måder får konsekvenser for borgernes stilling. Den professionsbaserede tilgang til den offentlige servicevirksomhed bliver underlagt et styringsregime, som tager sigte på at bringe den offentlige udgiftsvækst under

kontrol. De fagprofessionelle kan ikke længere forlade sig på deres egen fagetik og professionsnormer som rettesnor for tildelingen af ydelser. I stigende grad spindes disse ind i et net af regler og kontrolmekanismer, som skal sikre, at produktiviteten holdes, og at de ansatte indretter sig efter de til enhver tidende rådende politiske prioriteringer af deres indsats. Den helhedsbaserede behandling af borgerne, som kendetegnede den hidtidige servicevirksomhed, erstattes på denne måde af en mere mål- og regelfikseret behandling.

Denne udvikling suppleres og forstærkes på nogle områder af en øget vægt på borgerrettigheder enten i form af rets-krav på bestemte ydelser eller som en art kollektive rettigheder i form af kvalitetsstandarder og ventelistegarantier mv, som myndighederne kan holdes op på politisk – ikke mindst i den udstrækning opgavevaretagelsen henlægges til de kommunalpolitiske organer, kommuner og regioner. Samtidig øges borgernes valgmuligheder i forhold til de offentlige ydelser, som i stigende grad sættes i udbud til private leverandører, hvorved retten til bestemte ydelser udvides til også at omfatte – offentlige eller private – leverandører af samme. Borgerne antager dermed i stigende grad karakter af kunder i en "velfærdsbutik", som kommunerne har det finansielle ansvar for, men hvis ydelser i øvrigt kan bero på privatøkonomisk drift efter kontrakt.

Hermed sammenhængende er imidlertid også på nogle områder en øget tendens til at sammenkoble rettigheder med pligter, således at borgerne ikke blot hensættes i en tilstand af "passive" nydere af de offentlige velfærds-goder, men selv må bidrage aktivt til at bringe sig ud af den tilstand, som betinger deres behov for offentlige ydelser. Det er selve velfærdsstatens grundlæggende værdier, der hermed røres ved. At "nyde efter behov og yde efter evne" bliver i denne nye logik til et spørgsmål om at yde og modtage hjælp til selvhjælp på en sådan måde, at borgeren ligger samfundet mindst muligt til last. Det hedder i praktisk politik en "aktiv socialpolitik" eller en "aktiv arbejdsmarkedspolitik", hvor sigtet i begge tilfælde er at aktivere borgerens egne ressourcer.

Borgerrollen ændres også på andre måder. Hvor borgeren tidligere blev set på som en aktør i sin egen ret, betragtes denne i stigende grad som en arbejdskraft, der skal vedligeholdes og udvikles i takt med samfundets – erhvervslivets – ændrede krav. Det er en udvikling, som også afspejler et ændret syn på erhvervslivet selv, som nu i stigende grad betragtes som den drivende faktor i samfundsudviklingen, og som den samfundssektor, der skal generere det fornødne økonomiske overskud til at opretholde en velfærdssektor af fortsat betydeligt omfang. I den udstrækning afregulering eller regelsanering – som et gennemgående tema i moderniseringsarbejdet – har haft nogen effekt, har det da også i hovedsagen været i forhold til de krav, der stilles til erhvervslivet.

Hermed sluttet på en måde også ringen omkring dette moderniseringsarbejde. Fra indretning af den offentlige sektor med forbillede i erhvervslivets markedsdrevne mekanismer er der selvsagt ikke langt til en økonomisk politik, som i særlig grad viser hensyn til erhvervslivets behov. Hele moderniseringsarbejdet kan dermed siges at være båret frem af endog meget stærke erhvervsinteresser, som på forskellig vis har formået at påvirke ikke blot den offentlige regulering af erhvervslivets egne forhold, men også store dele af den offentlige virksomhed i øvrigt, herunder ved omdannelse af offentlige institutioner til selskaber og selvejende institutioner med stærke ledelser og – helt eller delvist – eksternt valgte bestyrelser med erhvervsmæssig repræsentation.

Det kan på denne baggrund være berettiget at se udviklingen som en transformation af velfærdsstaten fra en form for (offentlig og privat) blandingsøkonomi til en markeds- eller konkurrencestat, hvor markedsmekanismer har vundet indpas i den offentlige sektor over alt, hvor dette giver mening, og hvor erhvervslivets interesser er sat i centrum, også på den – håndfaste – måde, som henlæggelse af dele af den offentlige virksomhed til privatøkonomisk drift og en generel ansvarliggørelse af borgeren i forhold til egne såvel som erhvervslivets behov betinger.

De politiske interesser

Det skal understreges, at den beskrevne udvikling ikke udelukkende har været drevet frem af snævre kapitalinteresser. Hen ad vejen har kapital- og arbejdstagerinteresser således fundet sammen i en sjældent set alliance, som i vid udstrækning har kunnet diktere store dele af den almindelige velfærdspolitiske udvikling. Hvor disse interesser kun har været delvist sammenfaldende, er det karakteristisk at den fornødne interesseudligning har fundet sted på det politiske niveau gennem en stigende grad af konvergens i det partipolitiske spektrum "hen over midten" i dansk politik. Det er sket gradvist og med skiftende regeringsdannelser som milepæle over en længere periode, som nu – med uformindsket kraft – har strakt sig over tre årtier.

I det første årti blev reformarbejdet båret igennem af borgerlige kræfter, hvis hovedindsats lå i en afklaring og formulering af målene for dette reformarbejde. De praktiske resultater var måske ikke så store, men som symbolpolitik betragtet var det alligevel egnet til på sigt at ændre hele tænkemåden omkring den offentlige sektor. 1990'erne, som er blevet kaldt "selskabsdannelsernes årti", var derimod et socialdemokratisk projekt med en vis effekt, men det var også i det årti, at kampen om de offentlige kerneydelser stod, her med løfte om, at disse ydelser ikke ved udlicitering eller privatisering skulle underlægges privatøkonomiske interesser. Herefter tog de borgerlige partier fra starten af 2000-tallet igen over, nu med en udbredelse af udlicitering og frit-valg-ordninger til alle slags offentlige ydelser, alene med forbehold af klassisk myndighedsudøvelse.

Samtidig er det dog værd at notere, at de borgerlige også i denne periode renoncerer på minimalstatens krav om stærke begrænsninger på de offentlige velfærdsordninger. Hermed kunne kampen om velfærdsstaten tilsyneladende afblæses med en forsikring om, at sådanne ordninger også fremover måtte være en uomgængelig bestanddel af et velfungerende samfund. Hovedsagen var – og er – at der ved produktionen af offentlige velfærdsydelser anvendes en "markedsmodel", som stimulerer til konkurrence og produktudvikling, at de offentlige opgaver løses der, hvor det sker bedst og billigst, og at der stilles skærpede resultatkrav til de offentlige institutioner, hvor markeds- eller markeds-lignende principper eller egentlig privatisering ikke kan gennemføres.

Dette – konsoliderede – reformprogram vinder i hovedsagen bred politisk tilslutning, idet dog den efterfølgende socialdemokratiske ledede regering, som tiltræder i indeværende årti, afvikler en nyligt vedtagen bemyndigelse for de centrale myndigheder til at forpligte kommunerne til at bringe bestemte ydelser i udbud. Med forbehold af sådanne mindre digressioner bæres velfærdsstatens udvikling gennem modernisering af de bærende strukturer imidlertid igennem af et politisk hegemoni, som afspejler et kompromis mellem de involverede interesser, og som kun i meget begrænset omfang tillader andre logikker at vinde indpas. Internt i det politiske system kan der være uenighed om, hvor meget eller hvor lidt de offentlige skatter og udgifter skal fylde, men kursen – forvaltningspolitikken og den økonomiske politik – er der overordnet enighed om blandt de statsbærende partier.

Som et markant udtryk for denne enighed kan noteres, at strukturreformen, som en højt profileret reform af den kommunale inddeling og af opgave- og byrdefordelingen mellem stat og kommuner, der blev gennemført i midten af 00'erne, ikke mødte nævneværdig modstand, endskønt ingen havde set denne reform komme ved indgangen til 2000-tallet og uagtet, at den mødte stærk kritik fra uafhængige eksperter – de eksperter, som den selvsamme borgerlige regering allerede tidligere havde frakendt legitimitet ved at afskrive dem som "smagsdommere". Den efterfølgende socialdemokratiske ledede regering har i alt væsentligt affundet sig med denne reform, der som et af sine hovedmål havde at gøre kommunerne mere administrativt selvhjulpne og skabe grundlag for en øget udlicitering af de kommunale opgaver.

Som et andet markant udtryk for den politiske konsensus bør fremhæves, at den afregulering af finanssektoren, der blev foretaget i 1990'erne under indtryk af den tids monetaristiske politik, og som siden er blevet anset som en

hovedårsag til, at finanskrisen i midten af 00'erne ramte landet særlig hårdt, ikke siden er blevet reetableret. Den statslige kontrol med finanssektorens institutioner er blevet intensiveret, men er selv blevet underlagt et politisk overtilsyn, som skal sikre, at sektorens selvbestemmelse ikke trædes for nær. Herudover er de omfattende tab, som krisen medførte, blev fordelt bredt ud over samfundet gennem vedtagelse af såkaldte "bankpakker", som har sikret en offentlig refinansiering af de nødstedte dele af bankverden.

Efter konstante reformer gennem 30 år er det imidlertid åbenlyst, at moderniseringsprojektet ikke længere kan aftvinge den store politiske interesse. Hvor programpunkter som afbureaukratisering, valgfrihed og konkurrenceudsættelse tidligere kunne mobilisere store vælgerskarer, synes tiden nu at være løbet ud for omfattende reformer i moderniseringens navn. Senest har en budgetlov, som – efter forlæg fra EU – lægger den offentlige udgiftspolitik i stramme tøjler, bidraget til at begrænse de politiske handlemuligheder, og det i en sådan udstrækning, at kommunerne, der tidligere var en væsentlig drivkraft i den offentlige vækst, nu fører an med offentlige besparelser.

NPM i kritisk belysning

Den politiske konsensus til trods – og den har som nævnt være voksende gennem årene – har der også udspillet sig en debat om moderniseringsarbejdet, som har sat fokus på kritiske elementer i samme. Kritikken rettede sig her i de første mange år mod de manglende resultater, ikke mindst i forhold til arbejdet med afregulering, udlicitering og privatisering. I de senere år er kritikken gået dybere til værks og angår nu i stigende omfang selve rationalet bag moderniseringsarbejdet. Samtidig breddes debatten ud med kritiske synspunkter fra såvel praktisk som teoretisk hold, fra politikere og interessegrupper, de mange tænketanke som har set dagens lys i nyere tid, og i sidste ende også med korigerende indspil fra de internationale organisationer, som i sin tid selv var med til at promovere NPM-konceptet.

Det helt overordnede perspektiv med moderniseringsarbejdet i retning af at generere "bedre og billigere ydelser" unddrager sig efterprøvelse alene af den grund, at det er vanskeligt at udfinde en operativ målestok for, hvad der skal forstås ved "bedre ydelser". For den enkelte borger kan etableringen af valgmuligheder i forhold til ydelsesudbuddet muliggøre valg af den relativt bedste ydelse under hensyn til pris og kvalitet, men sådanne ordninger påvirker ikke i sig selv karakteren af ydelsesudbuddet som sådant. I så henseende har det større betydning, at serviceydelser omlægges fra passiv forsørgelse til mere aktiverende former for hjælp til selvhjælp. Mere vidtgående er endvidere mulighederne for – med forebyggende indsatser – helt at eliminere de sociale problemer, som skaber behovet for velfærdsydelser.

Eksemplerne repræsenterer forskellige målestokke for, hvad der kunne betragtes som "bedre ydelser", og i hvert fald ud fra de to førstnævnte målestokke kan der argumenteres for, at udviklingen af de offentlige ydelsesformer har skabt grundlag for at tilbyde ydelser, der kan betragtes som bedre end de hidtidige. Det er også muligt, at sådanne ydelser er billigere: Frit-valg-ordninger kan kombineres med brugerbetaling og/eller konkurrenceudsættelse af ydelsesproduktionen, hvor forventningen i sidstnævnte tilfælde er, at selve konkurrenceelementet genererer billigere ydelser. Ligeledes kan det antages, at aktiverende ordninger, der hurtigere sætter borgeren i stand til sørge for sig selv, er mindre udgiftskrævende end ordninger, som fastholder borgeren på en passiv forsørgelse.

På den anden side er de samfundsøkonomiske gevinster ved sådanne omlægninger svære at opgøre. Brugerbetaling kan begrænse efterspørgslen, men er i øvrigt blot ensbetydende med en omlægning af udgiftsfordelingen, og efterspørgselsbegrænsningen kan opnås på bekostning af en suboptimal løsning af de sociale problemer, hvis borgerens fravælgelse af en ydelse pga. prisen udskyder og evt. forværrer de sociale problemer, som har skabt behovet. Ligeledes er udbud af offentlige kontrakter forbundet med transaktions- og andre omkostninger, som sjældent medtages, når de samlede gevinster opgøres, foruden at der kan være en tendens til, at prisen for at overtage opgaver efter udbud normaliseres, i takt med at private virksomheder vinder indpas på dette nye marked.

Hvad særligt angår udlicitering konkluderer et omfattende (dansk) studie fra AKF (Ole Helby Petersen m.fl. 2011), at der generelt er dokumenteret besparelser ved at udlicitere på tekniske områder, men at disse besparelser er forholdsvis små, i størrelsesorden 10-15 %, og at kvalitetsniveauet i mange tilfælde er uoplyst. Anderledes på de bløde velfærdsområder, hvor undersøgelsen viser, at der ikke er belæg for at antage, at private aktører løser opgaverne billigere eller bedre, end det offentlige selv gør det. Hertil kommer, at de dokumenterede effekter for de ansatte, som hidtil har stået for ydelsesproduktionen, i alle tilfælde er overvejende negative. De samfundsøkonomiske gevinster ved konkurrenceudsættelse er således samlet set små eller helt fraværende.

Danske erhvervsinteresser plæderer desuagtet for det store besparelspotentiale, som er forbundet med udlicitering, og modsiges herved ikke af officielle undersøgelser af disse forestillinger, hvad der måske kan undre i betragtning af den store vægt, som NPM ellers lægger på evalueringer som ledelsesredskab. På andre områder foreligger derimod effektundersøgelser af moderniseringsarbejdet, således mht. regelforenklingsindsatsen samt brugen af resultatkontrakter og evalueringer. På alle disse områder dokumenterer Rigsrevisionen (2004, 2006 og 2009), at virkningerne har været beskedne. Regelmængderne har notorisk været stigende gennem alle årene, resultatkontrakter har været uden væsentlig styringsmæssig effekt og evalueringer har – som også udbudseksemplet ovenfor viser – ikke været brugt til at frembringe ny viden af større betydning.

Mere opsigtsvækkende, og som et udtryk for, at det nu er tid til selvransagelse, erkendte en række tidligere chefer i Finansministeriet (Gjørup m.fl. 2007) – i en kommentar til regeringens udspil til en kvalitetsreform i 2007 – at de som reformskabere i 1990'erne tog grundlæggende fejl mht. virkningerne af det kontraktstyringsinstrument, som de den gang havde været med til at indføre, og som de siden selv – som institutionsledere i andre dele af forvaltningen – var blevet underlagt. Dette instrument, som oprindeligt havde været tænkt som et frigørende redskab for underliggende styrelser og institutioner i stat og kommuner, har efter deres opfattelse udviklet sig til et instrument for overdreven detailstyring og rituelt præget kontrol, som i realiteten kompromitterer mulighederne for omstilling og fornyelse i den offentlige sektor.

Kritikken refereres – med tilslutning – i Produktivitetskommissionens 3. rapport (2013, s. 37), her med påpegning af, at ”den oprindelige noget-for-noget tankegang i kontraktstyringen er gledet i baggrunden til fordel for kontrol og detailstyring” (s. 31), og den følges op i et nyligt oplæg fra Kommunaldirektørforeningen i Danmark, som ligeledes – med beskæftigelsesindsatsen som skræmmebillede – advarer mod risikoen for ”overstyring” (KOMDIR 2013). Kritikken retter sig begge steder også mere generelt mod den omsiggribende regulering af samfundsmæssige forhold af enhver art. Med Produktivitetskommissionens ord fører ”politikernes naturlige behov for at vise initiativ og handlekraft (...) ofte til en vedvarende strøm af nye styringstiltag, regler og proceskrav, der lag på lag lægges oven i de eksisterende regelsæt og styringsmekanismer” (s. 13). Det er en udvikling, som på beskæftigelsesområdet illustreres af en tilvækst i regelmængderne fra 421 siders lovtekst i 1951 til 22.408 sider i 2010 (s. 74).

Som vidnesbyrd om berettigelsen af denne kritik er der gennem de senere år fremkommet talrige beretninger fra frontpersonalet i den offentlige sektors mange – reformplagede – institutioner, der foruden stadig mere omfattende og komplekse lovregler er blevet underlagt et administrativt topstyre med ensidig vægt på kontrol af målbare aktiviteter, vægt på proces frem for indhold, budgettering med egenindtægter etc., som alt sammen har fremmet udviklingen af et administrativt misregimente med en tilsidesættelse af de offentlige kerneydelser til følge. Normen er herved, at de offentlige institutioner drives efter samme principper som en privat produktionsvirksomhed, hvorfor enhver aktivitet i princippet vurderes på, om den kan betale sig set i forhold til virksomhedens mål og økonomi. Selve formålet med den pågældende virksomhed fortøner sig dermed, og det samme gør de samfundsmæssige hensyn, som den offentlige sektors myndigheder og institutioner skal varetage.

Rehabilitering af bureaukratiet

De NPM-inspirerede reformer kan ses som et opgør med det klassiske bureaukrati med dets hang til regeldyrkelse, administrative hierarkier og livslange ansættelsesforhold. Det er en administrationsform med sine egne fortrin, blandt hvilke særligt kan fremhæves de ansattes neutralitet i forhold til det politiske spil, deres loyalitet over for den siddende topledelse og forpligtelse på retssikkerhedsmæssige værdier. Men det er notorisk ikke en form, som er egnet til at befordre omstilling og fornyelse af den offentlige virksomhed. Hertil kræves andre egenskaber, såsom navnlig kreativitet og evne til innovation, foruden en sikker fornemmelse for den kurs, virksomheden skal indrettes efter, når det i øvrigt står klart, at man ikke kan fortsætte som hidtil.

De sidstnævnte egenskaber forbindes gerne med det private erhvervslivs virksomheder, og det er da også et faktum, at erhvervslivet som helhed – over tid – dokumenterer stor evne til at omstille og forny sig i takt med de teknologiske muligheder og ændrede samfundsforhold i øvrigt. Omskabelsen af den offentlige sektor i det private erhvervslivs billede beror imidlertid på en fejlslutning, for så vidt som det samlede erhvervslivs udviklingsevne ses som et spejlbillede af den enkelte virksomheds virkemåde. Enkeltstående virksomheder kan demonstrere større eller mindre omstillingsevne, og hvis virksomheden ikke kan matche sine konkurrenter, er konsekvensen, at den må lukke. Denne konsekvens rammer hver dag mange private virksomheder, hvorved der samtidig gives plads for andre, eventuelt nye virksomheder.

En tilsvarende logik gælder ikke for offentlige institutioners vedkommende. Uanset hvor meget disse underlægges markeds-lignende mekanismer, så mangler fortsat det helt afgørende incitament, som består i, at virksomheden må afvikles, når udgifterne overstiger indtægterne. Ved konkurrenceudsættelse af de offentlige opgaver kan det rigtigt nok ske, at den private aktør af samme grund må lukke, men det betyder typisk blot, at en ny aktør overtager opgaven til en højere pris, samtidig med at det offentlige pådrages yderligere omkostninger til fornyet udbud og eventuelt varetægelse af opgaven i eget regi i overgangsperioden, indtil en ny aktør er fundet. Den markedslogik, som på sigt betinger en dynamisk udvikling af det private erhvervsliv, gælder således ikke i forhold til den offentlige virksomhed.

Det er på den baggrund vanskeligt at se markedsstyring som et reelt alternativ til den politiske styring, som hidtil har været en hoveddrivkraft i den almindelige velfærdsudvikling. Opfattelsen af bureaukratiet som et uselvstændigt led i varetagelsen af de offentlige opgaver – uden potentiale for en egen udvikling af opgaverne – er heller ikke nødvendigvis rigtig. Ved at betragte al offentlig virksomhed som bureaukratisk i klassisk forstand bortses fra mulighederne for at løse de samfundsmæssige problemer gennem en indre udvikling af de administrative organisationer og virksomhedsformer. En sådan udvikling kan fx ske i selvstændige projektenheder, som er styret af klare forestillinger om, hvor man politisk vil hen med virksomheden, men som i øvrigt – billedligt talt – overlader det til de pågældende enheder selv at finde vejen derhen.

En sådan udskillelse af udviklingsopgaver fra den ordinære driftsvirksomhed er langt fra noget ukendt fænomen i den offentlige forvaltning, ligesom også teorien har sin egen betegnelse for denne type virksomhed: den adhocratiske administrationsform, der ses som et modstykke til såvel klassisk bureaukrati som den professionsbaserede variant af samme, som teknokratiet repræsenterer. Markedet er således ikke ene om at kunne løse udviklingsproblemer, og er efter det anførte heller ikke nødvendigvis den bedste måde at løse sådanne problemer på, når det gælder offentlig virksomhed. Politisk styring af velfærdsudviklingen er fortsat mulig, hvis den vel at mærke fokuserer på styring gennem fastsættelse af klare forestillinger om, hvad de offentlige indsatser skal gøre godt for, hvilke problemer de skal løse, og hvilke ressourcemæssige rammer der kan afsættes hertil.

Det sidste er til gengæld en (styrings-)logik, som afviger betydeligt fra den nuværende, hvor der fra politisk side kræves fuld indsigt i og kontrol med, hvad "skattekrone" går til, som om det – fra et politisk topniveau – er muligt at

kontrollere den offentlige virksomhed i alle enkeltheder. De tider, hvor dette var muligt, er imidlertid for længe forbi, hvis de nogensinde har eksisteret. De offentlige systemer er i dag så store og komplekse, at det ikke er praktisk muligt at gribe ind i samme med detailstyring, uden at det får utilsigtede konsekvenser, som modarbejder selve formålet med de politiske indgreb. De praktiske eksempler herpå er legio, og understøttes af samfundsteoretiske forestillinger om de intuitive beslutningers begrænsede eller manglende effekt (Jansen 1973/74: 14 f).

Når der ikke er fuldstændig viden om de forhold, der søges påvirket, træffes beslutningerne på et mere eller mindre intuitivt grundlag, og sådanne beslutninger er altid kontraproduktive, siger denne teori. Et eksempel til illustration er resultatkontrakter, der fastsætter et mål for politikredsens udskrivning af færdselsbøder med den virkning, at andre – påkrævede – aktiviteter ikke bliver udført, bl.a. fordi administrationen af sådanne ordninger dræner virksomheden for ressourcer til andre formål. Selv om målfastsættelsen forekommer intuitivt rigtig – en forstærket indsats mod færdselslovsovertrædelser kan redde liv – er den rigoristiske implementering heraf gennem fastsættelse af måltal i en resultatkontrakt ensbetydende med, at lokale beslutningsprocesser sættes ud af kraft.

Det er endvidere en praktik, som er egnet til at kompromittere fintfølelse mekanismer som motivation og tillid. I klassiske topstyrede bureaukratier hedder det sig altid, at ”tillid er godt, men kontrol er bedre”. Det er imidlertid ret besat en logik, som hører sig en svunden tid til. Den stemmer ikke med nutidige værdiforestillinger om, hvad der motiverer mennesker til at yde deres bedste, for slet ikke at tale om, hvad der fremmer kreative og innovative indsatser. Hvad det angår, er det tværtimod de ansattes selvbestemmelse og muligheder for selvudvikling, som giver de bedste resultater, og det fordrer naturligvis først og fremmest, at der fra topledelsens side næres tillid til de ansattes ansvarlighed over for de opgaver, hvis varetagelse de er betroet.

Det betyder i praksis, at detailpræget topstyring må erstattes af klare retningslinjer om den kurs, som virksomheden skal følge, herunder med hensyn til hvilke problemer der løses, og hvilke ressourcer der står til rådighed herfor. Under stabile forhold, hvor den samfundsmæssige problematik ikke ændrer sig væsentligt, kan virksomheden rigtignok normeres med mere detaljerede regler, som afspejler indvundne erfaringer med givne fremgangsmåder etc. Hvor den samfundsmæssige problematik omvendt præges af foranderlighed, bliver det imidlertid en væsentlig ledelsesopgave, at igangsætte udviklingsarbejder med sigte på – på et evidensbaseret grundlag – at afklare de nye problemer og mulighederne for at løse dem.

Alternativ til markedsstaten

Efter 30 år med NPM-drevne reformer af den offentlige forvaltning er det påfaldende, at kreativitet og innovation er mere efterspurgt end nogensinde tidligere. Det er egenskaber, som typisk forbindes med erhvervslivets mere dynamiske virksomheder, men de mange administrative reformer, som har skullet omdanne den offentlige sektor i erhvervslivets billede, har tilsyneladende ikke fremmet hverken kreativitet eller innovative indsatser i den offentlige sektor. Det skyldes, at markeds mekanismer som ovenfor anført har deres egne begrænsninger, når de overføres til offentlig virksomhed, og undertiden også ligefrem er forbundet med kontraproduktive virkninger.

Hvor markedslogikken i det private erhvervsliv tilsiger en løbende omstilling og fornyelse, som drives frem nedefra gennem udskillelse af mindre veldrevne virksomheder og fremvækst af den underskov af nye virksomheder, som hele tiden står på spring, fører den samme logik i offentligt regi til øget topstyring og tiltagende rigiditet hos de udførende enheder i bunden af systemet. I modsætning til privat erhvervsvirksomhed må den offentlige virksomhed nødvendigvis drives og udvikles som et sammenhængende system. Koordinationsbehovet øges endda ved indførelse af markeds mekanismer, som sætter den offentlige sektors institutioner i et indbyrdes konkurrenceforhold eller i konkurrence med private aktører, eftersom der under alle omstændigheder må være et minimum af sammenhæng i den samlede offentlige virksomhed.

Eksempelvis konkurrerer universiteterne om eksterne forskningsmidler samtidig med, at statens egne forskningsmidler også tildeles på grundlag af målbare forskningsmeritter. Da både forskningsmidler og forskningsbevillinger er begrænsede fører denne praktik til mange spildte ressourcer på ansøgninger, der ikke imødekommes, og til en accelererende forskningsproduktion, som ikke bringer noget egentlig nyt med sig. Resultatet bliver, at ressourcerne benyttes på strategisk forskning og mainstreamforskning, mens den frie forskning, som kan have mere langsigtede perspektiver, lades i stikken. Samtidig medfører konkurrencen, at mulighederne for bredere forskningssamarbejder forspildes, og at forskningen indrettes på kortsigtede erhvervsinteresser, mens forskning, som ikke umiddelbart kan gøres til genstand for kommerciel udnyttelse, får lov at sygne hen.

Dansk statskundskab har hidtil forholdt sig overvejende deskriptivt til de seneste mange års NPM-drevne reformer af den offentlige sektor. Dette i modsætning til både norsk og svensk statskundskab, som er rig på kritiske vurderinger af NPM-konceptet (fx Johan P Olsen 2006 og Lennart Lundquist 2001). Et forvaltningspolitisk debatoplæg fra 2012 (red. af Lotte Bøgh Andersen m.fl.) bryder imidlertid med denne tendens, og selv om vurderingen her er præget af betydelig forsigtighed, er budskabet dog klart: Her er opfattelsen, at "pendulet er svinget for langt i retning af central økonomistyring, resultatkontrol og ensidig jagt på kortsigtede effektiviseringsgevinster", og at der er brug for "en bedre balance mellem ønsket om politisk og økonomisk styring og behovet for selvstyring, deltagelse, samarbejde og kreativitet".

Analysen af NPM fremhæver negative effekter i form af bl.a. øget mistillid mellem ledere, medarbejdere og borgere, institutionel fragmentering, skævvridende og demotiverende "tælleregimer" og suboptimerende adfærd hos de ansatte. Ligeledes peges på uindfrie forventninger om mindre bureaukrati, øget fleksibilitet og autonomi, mere innovation og store økonomiske gevinster ved udlicitering. Det er vurderinger, som fuldt ud svarer til, hvad der er gjort gældende ovenfor, og som også har bred støtte i nyere forvaltningsteori. Det samme gælder udviklingen af en ny udviklingspolitik med sigte på at fremme andet og mere end øget effektivitet, idet "målet er at fremme såvel økonomisk som social, politisk og miljømæssig bæredygtighed".

Hermed knyttes an til nyere tankeretninger i normativ statskundskab, som promoveres under betegnelser som New Public Governance og Public Value Management, hvor governanceperspektivet betoner behovet for en løbende dialog og forhandlinger mellem involverede interesser som grundlag for samfundsstyringen, mens værdiperspektivet understreger nødvendigheden af, at styringen baseres på klare værdibaserede forestillinger om, hvad man vil opnå med sin virksomhed. Det er en tænkning, som også i de senere år har vundet indpas i OECD's og EU-Kommissionens bestræbelser på at fremme bedre regeringsførelse i medlemslandene under overskrifter som "Good" eller "Better Governance", og som peger i retning af behovet for en evidensbaseret regulering, som ikke mindst inddrager de berørtes opfattelse af de samfundsmæssige problemer og erfaringer med løsningen af samme.

Det er i princippet den samme regulerings- og forvaltningsmodel, som jeg selv tidligere har peget på med inspiration i de særlige dialogprægede forvaltningsformer, der er udviklet inden for den offentlige miljøbeskyttelse med sigte på at forebygge miljøproblemer af enhver art (Henrichsen 1997, 2003). Med en udbredelse af perspektivet med denne administrationsform i retning af at søge alle slags problemer i samfundet løst ved forebyggende indsatser, som udvikles gennem dialogiske processer med de berørte og med de offentlige myndigheder i en art mæglerrolle i forhold til det praktiske livs modstridende interesser og hensyn, har jeg forsøgt at sætte "miljøstaten" på dagsordenen som et alternativ til markedsstaten og som udtryk for en videreudvikling og fornyelse af den velfærdsstat, som ingen vil undvære, men som alle har en – kritisk – mening om.

En nyligt indgået aftale mellem regeringen og en række (kommunale og personale-)organisationer kunne give løfte om en nyorientering af moderniseringsarbejdet i retning af en mere dialogpræget forvaltningsform som ovenfor

nævnt (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013). Aftalen, der er lanceret som en "tillidsreform", omfatter udvikling af nye styreformer med fokus på tillid og samarbejde. Der er dog foreløbig kun tale om en hensigtserklæring, og selv om den indeholder en række principper, som trækker i retning af øget rum for faglighed og engagement, foruden fremme af innovation og evidensbaserede løsninger, er udgangspunktet fortsat styring ved målfastsættelse, resultatstyring og dokumentation af medarbejdernes indsatser. For så vidt ligner aftalen mere et kompromis i forhold til hidtidige NPM-inspirerede tiltag end et oplæg til en egentlig dybtgående reform. Med lidt god vilje kan den dog ses som et skridt i den rigtige retning, idet meget afhænger af, hvordan den konkret implementeres, hvis den overhovedet omsættes til nogen praktiske resultater.

Fra markeds- og konkurrencestat til miljø- og netværksstat

Samlet set er der brug for at gentænke det forvaltningspolitiske koncept, som har været drivkraften i 30 års såkaldte moderniseringsbestræbelser i den offentlige sektor. Disse reformer har været afsporet fra starten, og jeg er ikke enig i den vurdering, som f.eks. kommer til udtryk i det foran nævnte forvaltningspolitiske debatoplæg, hvor det vurderes, at "NPM-reformerne er kommet for at blive". Man kan ikke på én gang hævde, at disse reformer har været behæftet med væsentlige negative virkninger og uindfrie forventninger, og at de samtidig har betydet et værdifuldt tilskud til udviklingen af den offentlige sektor. Det er tværtimod min opfattelse, at disse reformer langt hen ad vejen har afsporet mulighederne for at generere en nytænkning af den offentlige virksomhed ved at arbejde kreativt og innovativt med løsningen af de samfundsmæssige problemer.

At benytte markedsmekanismer til fremme af omstilling og fornyelse af den offentlige virksomhed kan forekomme intuitivt rigtigt, men er i virkeligheden udtryk for en misforståelse af disse mekanismers virkemåde. Lige så effektivt markedet er i det private erhvervslivs sammenhæng, lige så kontraproduktivt er det i en offentlig sammenhæng. 30 års erfaringer med NPM har på ingen måde indfriet løfterne om en mere dynamisk forvaltning, som er i stand til at håndtere tidens skiftende samfundsmæssige problemer. Tværtimod har de betydet, at forvaltningen i tiltagende grad er "sandet til" i detailregulering og rigtigt kontrolleret adfærd hos de ansatte, som er blevet stadig mere demotiverede i forhold til at virke som en selvstændig – kreativ og innovativ – kraft i udviklingen af den offentlige virksomhed.

Her hvor NPM kan "fejre" sit 30 års jubilæum som drivkraft i moderniseringen af den offentlige sektor i Danmark, er kritikken af dette koncept imidlertid også voksende. Fra både praktisk og teoretisk hold peges med stigende vægt på de mange utilsigtede virkninger af og uindfrie forventninger til denne forvaltningspolitik, og en ny politik med vægt på øget kreativitet og innovation efterlyses. Ansatser til en sådanne politik kan aflæses i nyere politisk teori om New Public Governance og Public Value Management, ligesom OECD's og EU-Kommissionens programmer for Better Governance rummer elementer i denne retning. Selv har jeg plæderet for miljøstaten som en værdig arvtager til velfærdsstaten med det perspektiv, at den offentlige virksomhed bør udvikles fra en overvejende reparativ form for virksomhed til indsatser, som i højere grad forebygger de samfundsmæssige problemer ved at gribe ind over for problemerne dér, hvor de opstår, nemlig "i miljøet". Med tanke på de dialogiske processer, som kendetegner denne praktik, bliver denne statsform oftere betegnet som en netværksstat.

Konklusionen bliver hermed, at den videre udvikling af velfærdsstaten ikke nødvendigvis behøver at ske udelukkende efter markeds- og konkurrencemæssige logikker, men at der foreligger en principiel valgmulighed i form af anvendelsen af en miljø- eller netværksstatslig logik, som specifikt tager sigte på at forebygge de samfundsmæssige problemer i stedet for en praktik som den nuværende, der groft taget går ud på at bygge og behandle sig fra problemerne. Og i modsætning til denne sidstnævnte praktik, som naturligvis fortsat må forventes at spille en betydelig rolle i et velfærdssamfund, er det forventningen, at en videreudvikling af velfærdsstaten ud fra en sådan – miljø- eller netværksstatslig – logik på sigt vil kunne generere både bedre og billigere indsatser for en løsning af de samfundsmæssige problemer.

Carsten Henrichsen er dr. jur. og professor i forvaltningsret ved Juridisk Fakultet på Københavns Universitet, hvor han er leder af Center for Offentlig Regulering og Administration.

Litteratur

- Lotte Bøgh Andersen m.fl. (red.) 2012, Forvaltningspolitisk debatoplæg – En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar, <http://www.forvaltningspolitik.dk/>.
- Finansministeriet 1983, Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor.
- Carsten Henrichsen 1997, Retssikkerhed og moderne forvaltning – en retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger, Akademisk Forlag.
- Carsten Henrichsen 2003, Offentlige værdier i retlig belysning. Fra retsstat og socialstat til markedsstat eller miljøstat, i Torben Beck Jørgensen (red.), På sporet af en offentlig identitet, Magtudredningen, s. 81-104.
- Carsten Henrichsen 2012, Offentlig forvaltning – Grundbog i forvaltningslære, 3. udg., Karnov Group.
- Torben Bo Jansen 1973/74, Notat vedrørende politiske opgaver i 70-ernes Danmark, Futuriblerne, s. 13-61.
- Kommunaldirektørforeningen i Danmark 2013, Vejen til en ny forvaltningspolitik, <http://www.komdir.dk/page248.aspx>.
- Lennart Lundquist 2001, Medborgardemokratiet och eliterna, Studentlitteratur, Lund.
- Johan P. Olsen 2006, May be it is time to rediscover bureaucracy? Journal of Public Administration 16:1.
- Ole Helby Petersen m.fl. 2011, Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver – En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011, AKF, http://www.kora.dk/media/340463/2_2011.pdf.
- Produktivitetskommissionen 2013, Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor. Analyserapport 3.
- Rigsrevisionen 2004/06/09, Beretning om statens anvendelse af evalueringer, 2004, Beretning om effekten af regelforenklingsindsatsen, 2006, Beretning om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt, 2009.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013, Ny aftale om principper for samarbejde om modernisering af den offentlige sektor, Regeringen, AC, Danske Regioner, FTF, KL og OAO.
- <http://oim.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2013/jun/ny-aftale-om-principper-for-samarbejde-om-modernisering-af-den-offentlige-sektor.aspx>.

New Public Management som forvaltningspolitisk dagsordenssætter

Af Torben Beck Jørgensen & Karsten Vrangbæk



Forvaltningspolitik handler om organiseringen af forvaltningen, samt det normative grundlag for forvaltningspraksis. Det sidste er i fokus i denne artikel, som på baggrund af flere forskellige typer datamateriale spørger, om der kan findes et universelt

værdisæt for forvaltningspersonale, og i bekræftende fald, om dette værdisæt er præget af NPM forestillinger. Med andre ord, har de seneste 30 års forvaltningspolitiske dagsordensættelse med mange NPM elementer påvirket den værdimæssige kerne i offentlige organisationer?

Universelle offentlige værdier?

Hvilke basale forestillinger om forvaltningens rolle kan ligge til grund for et universelt etos – dvs. et etos, der gælder for alle forvaltere på alle niveauer i forskellige politiske systemer, og hvilken værdiprofil vil et sådant etos indeholde?

To basale forestillinger – som motiverer hver sin værdiprofil – er værd at overveje:

1) Tjeneste

Den offentlige forvaltning styres af politiske herrer. Forvaltningens rolle er derfor altid at sikre, at politiske ønsker gennemføres, uanset hvorledes den/de politiske herrer vælges, dvs. uanset om man indgår i et demokrati, monarki eller diktatur i alle disse systemers forskellige afskygninger. Hvor man befinder sig i verdenen, er også uden betydning. Den væsentligste opgave er at tjene. Et etos måtte da kredse omkring værdier som politisk loyalitet, neutralitet, tilpasningsevne o.l.

2) Integritet

Den offentlige forvaltnings rolle er basalt set at forvalte efter regler og faglige standarder for at sikre befolkningens bedste. Forvalternes rolle er derfor at sikre, at de rette beslutninger tages uafhængigt af vilkårlige politiske lynnedslag og anden ydre pression. Det vigtigste er sikringen af den uafhængige professionelle beslutningstagen. Retssikkerhed og et moderne fænomen som evidensbaseret forvaltning hører hjemme her. Et etos måtte da kredse omkring værdier som integritet, retssikkerhed, upartiskhed og faglighed.

Disse to forestillinger om forvaltningens rolle er naturligvis i konflikt. Men de overlapper hinanden, fordi begge forestillinger bygger på, at forvalteren ikke handler ud fra egne interesser. Det gør sig gældende over for de politiske herrer gennem kravet om neutralitet og over for borgerne gennem kravet om upartiskhed, to værdier, der ligger tæt på hinanden.

I det følgende vil vi præsentere resultater fra en række empiriske undersøgelser, der på forskellig vis kan belyse spørgsmålet om et universelt etos. Kan der peges på universelle værdier? Og i givet fald: Ligger vægten på tjeneste eller integritet? Eller har nyere idéer som NPM, borgerinddragelse og netværksstyring vundet indpas?

2.1. Komparativt studie af offentlige ledere i Danmark, Kina, USA og Taiwan

Hvis embedsmænd i lande med vidt forskellige nationale kulturer og politiske systemer faktisk mener, at de samme værdier bør være gældende, så har vi sandsynlige kandidater til et universelt etos. Vi udvalgte 4 lande: Danmark, USA, Kina og Taiwan. Herved har vi mulighed for at sammenligne vestlig individualistisk kultur (Danmark, USA) overfor Konfuciansk kollektivistisk inspireret kultur (Kina, Taiwan), og flerpartisystemer (Danmark, USA og Taiwan) overfor et-etpartisystem (Kina).

Konkret blev der uddelt spørgeskemaer til studerende på Master of Public Administration eller Master of Public Governance-lignende uddannelser i de fire lande, dvs. til forvaltere under videreuddannelse.⁶ Alle respondenter skulle vurdere, hvilke værdier, der burde efterstræbes, ikke om de rent faktisk måtte anses som bestemmende for nogen adfærd. Vi fik herved et indtryk af disse embedsmænds normative univers: hvilke idealer tænker de i? En række værdier skulle vurderes på en skala fra 1 (uvæsentlig) til 5 (grundlæggende). Hvis en værdi fik en score i alle lande på mindst 4, accepterede vi denne værdi som universel.

15 værdier mødte vores kriterium for universalisme. De syv højest rangerede værdier følger her:

- Personlig integritet
- Etisk bevidsthed
- Retssikkerhed
- Ansvarlighed over for samfundet generelt
- Professionelt engagement
- Lige behandling og
- Uafhængige professionelle standarder.

Det er tydeligt, at disse værdier trækker i samme retning og understøtter hinanden. De former en sammenhængende etos, der klart ligger i forlængelse af integritetstankegangen. Vi benævner denne gruppe som Corps d'esprit etos. Konklusionen er, at på tværs af store kulturelle og politiske forskelle er der sammenfaldende synspunkter på, hvad der burde være vigtige værdier for en forvalter; ikke at disse værdier er realiserede, men de står som idealer. I dette normative univers indgår det at tjene med mindre vægt end det at arbejde med integritet. Sikringen af den uafhængige professionelt arbejdende forvaltning synes at være det vigtigste. Det understreges af, hvilke værdier der ikke kunne komme med i et universelt etos.

For det første er værdier, der relaterer til tjenesteprofilen, ikke med. Det gælder værdier som politisk loyalitet, gode relationer til højere myndigheder og evne til at fortolke politiske signaler. Det skal understreges, at disse værdier ikke var fraværende, men de tilfredsstillende ikke vort kriterium for universalisme. For det andet – og i denne sammenhæng vigtigst – er ”moderne” værdier, der kan relateres til NPM, netværk o.l., heller ikke med.

⁶ For yderligere oplysninger om undersøgelsen, dens metode, resultater m.v. henvises til Andersen, Beck Jørgensen, Vrangbæk & Zhang (2012).

Bag de universelle værdier skjuler der sig naturligvis forskelle mellem landene. På næsten alle de værdier, der knytter an til det hierarkiske, scorer Kina systematisk højest og Danmark lavest. Det gælder værdier som evnen til at fortolke politiske signaler, betydningen af gode relationer til højere myndigheder, anerkendelse fra ledelsen, og betydningen af høj løn og karrieremuligheder som motivationsfaktor.⁷ Det kinesiske et-partisystem og kulturtræk som konfucianisme spiller sikkert en rolle. Mens Danmark således placerer sig solidt i integritetsprofilen, skal Kinas integritetsprofil balanceres med en høj score på at tjeneprofilen.

2.2. Officielle kodeks for god forvaltningsskik i 13 lande

Spørgeskemaundersøgelsen refereret ovenfor fortalte os, hvilke værdier de adspurgte embedsmænd fandt vigtige som idealer. Det er derfor af interesse at finde data, som udtrykker officielle værdier på systemniveau. Officielle kodeks for god forvaltningsskik er her et godt udgangspunkt.⁸

Der blev indsamlet nationale/statslige kodekser fra 13 lande ud fra følgende landegruppering: Norden (Danmark, Norge), Sydeuropa (Italien, Spanien), Østeuropa (Estland, Polen, Rumænien) samt anglosaksiske lande (England, Canada, New Zealand). For at sikre en vis repræsentation af lande udenfor vestlige demokratier blev der indsamlet kodeks fra Syd-Korea, Tyrkiet og Sydafrika. Endelig indgår ”modelkodeks” fra FN og Europarådet.

Næsten uden afvigelser fokuserer alle kodekser på nedennævnte otte værdier.⁹

- Almennyttens
- Regimeværdighed¹⁰
- Politisk loyalitet
- Offentligt indseende
- Neutralitet/upartiskhed
- Effektivitet
- Ansvarlighed og
- Retssikkerhed.

Støtter disse officielle værdier op omkring embedsmændenes ønskedrømme? Både ja og nej. Der er værdier, der i overvejende grad støtter korpsånden, altså værdiprofil 2: Integritet (almennyttens, regimeværdighed, upartiskhed og retssikkerhed), men det må noteres, at en værdi som uafhængige professionelle standarder ikke er med. Værdiprofil 1: Tjeneste finder ligeledes støtte (politisk loyalitet, neutralitet). Samlet set peger disse værdier hen mod det klassiske weberianske bureaukrati med vægt på den rationellelegale autoritet. Forestillingen om en konkurrencestat (Pedersen, 2011) har ikke på nogen synlig måde sneget sig ind her.

Konklusionen understøttes, når vi samtidig noterer os, hvilke værdier, der ikke er inkluderet. Her er det igen karakteristisk, at nye idealer glimrer ved deres relative fravær, som f.eks. 1) borgerinddragelse, brugerdemokrati, 2) markeder, konkurrence, offentligprivate partnerskaber, 3) netværk og multilevel governance og 4) reform- og forandringstidsånden, hvor innovation, risikovillighed og entusiasme er marginaliseret i kodekserne. Læser man teksterne nøje, vil man også lægge mærke til, at effektivitet ikke optræder i en driftsøkonomisk kontekst – det handler derimod om at sikre, at offentlige midler ikke finder vej ned i de forkerte lommer, altså at undgå korrupsion.

⁷ Sammenhængene er statistisk signifikante, se Andersen, Beck Jørgensen, Vrangbæk & Zhang (2012).

⁸ Undersøgelsen er afrapporteret i Beck Jørgensen & Sørensen (2013).

⁹ Kun i syv tilfælde – i fire kodekser – er en af de otte centrale værdier ikke nævnt.

¹⁰ Regimeværdighed betyder, at det offentlige skal optræde udadtil på en måde, der indgyder tillid og respekt.

Er der variationer mellem landene? I al korthed står Norge og Danmark for en skandinavisk tilbagelænet tilgang, både i indhold, stil og typografi. Der er større fokus på dialog, brugerorientering og medarbejdernes selvudvikling.

2.3. Studie af danske offentlige ledere

I en undersøgelse fra 2001 svarede 2377 danske offentlige ledere på spørgsmål om hvilke værdier, der var vigtige i deres organisations kerneproduktion; altså ikke hvilke værdier, der burde være de vigtigste, men hvilke man mente rent faktisk var de vigtigste. (Vrangbæk, 2003).

Offentlige organisationer holder fast i flere værdier på tværs af politiske og administrative niveauer og sektorer. De fem højest rangerede værdier er:

- Innovation og fornyelse
- Uafhængige professionelle standarder
- Generelt ansvar over for samfundet
- Offentligt indseende
- Retssikkerhed

Den højest rangerede værdi - innovation og fornyelse - peger i retning af "entreprenørskab", som var et vigtigt element i NPM tankegangens tidlige periode (Osborne og Gaebler 1989). Selvom man måske kan tvivle på, at innovation og fornyelse virkelig skulle være den vigtigste realiserede værdi, er det interessant at notere sig, at forandringsaspektet nu bringes på banen. De øvrige fire værdier fremstår som klassiske offentlige værdier, og de harmonerer godt med integritetsprofilen. Det er en offentlig etos med en vis styrke. Udover selve udbredelsen er der en indre sammenhængskraft. De fire værdier har hver for sig og sammen et skær af "almennytte" over sig. De kan støtte hinanden. De står som vigtigere end politisk styring, brugerindflydelse og balancering af forskellige interesser. Det giver en indikation af, at den offentlige sektor først og fremmest har sine egne indre værdier for derefter at orientere sig generelt ud til samfundet - mere end nedad mod borgerne eller opad mod politikerne. Bemærk også, at den værdi, som de offentlige ledere rangerer lavest, er at lytte til den offentlige opinion (ikke at forveksle med offentlig indsigt).

Denne fortolkning finder støtte, når vi ser på hvilke personlige egenskaber eller kompetencer hos offentligt ansatte, der sættes højt. Her finder vi i toppen faglighed, personlig integritet, evne til nytænkning og evne til at kunne omgås andre, mens vi i bunden finder politisk fornemmelse, økonomisk sans og risikovillighed. Den lave placering af risikovillighed står i en vis ironisk modsætning til innovation og fornyelse samt nytænkning.

Ser vi på hvilke faktorer, der kan tænkes at motivere personalet, finder vi i toppen professionelt og fagligt engagement, godt forhold til brugerne og udvikling på jobbet. Som de lavest rangerede motivationsfaktorer finder vi overholdelsen af økonomiske rammer, et godt forhold til overordnede myndigheder, en god løn og karrieremuligheder. Her genfinder vi forestillingen om den flade og selvstændigt arbejdende forvaltning.

Har disse værdier samme styrke over alt i den offentlige sektor? Teoretisk set er det nærliggende at argumentere for, at værdiers vigtighed må variere med opgave og administrativt niveau, og vi har med disse data - i modsætning til de andre undersøgelser, der refereres - en vis mulighed for at efterspore sådanne variationer (Vrangbæk, 2003).

Først og fremmest må det understreges, at variationerne generelt set er beskedne. Men det skal ikke skjule, at der er nogle karakteristiske forskelle. Retssikkerhed, politisk loyalitet og produktivitet spiller en mere beskeden rolle på institutionsniveauet end på forvaltningsniveauet, mens omvendt individuelle brugerbehov, brugerdemokrati, kontinuitet og ligestilling spiller en større rolle på institutionsniveauet. Skelner vi mellem statslige og kom-

munale institutioner, finder vi, at de kommunale institutioner scorer meget højere end de statslige på brugerbehov, brugerdemokrati, og offentligt indseende.

Men har NPM en placering i danske offentlige organisationers værdiprofiler? Bortset fra innovation og fornyelse – som dog er en ubestemt værdi: innovation og fornyelse af hvad? – er der ikke mange spor af NPM. Man kan måske argumentere for, at NPM har haft større gennemslagskraft visse steder. Ser vi på vurderingerne af personalekompetencer, fremgår det, at en kompetence som økonomisk sans ganske vist er en bundscorer, når vi ser på gennemsnitstal, men 42 % af de adspurgte ledere i kommunale institutioner fandt økonomisk sans vigtigt; i statslige virksomheder og selskaber var tallet hele 74 %. Men som nævnt allerede er effektivitet ikke nødvendigvis set i en driftsøkonomisk kontekst.

2.4. Stillingsannoncer

Man kan til de ovenfor refererede undersøgelser rejse adskillige kritiske spørgsmål. Er det varm luft? Blot ord og snak? Er der ikke blot tale om statements, alle sammen formuleret i relativt uforpligtende situationer? Lad os se på en fjerde undersøgelse, som måske kan give et mere realistisk billede.

Ansættelse af nyt personale er for de fleste organisationer en kritisk og vigtig beslutning. Den første offentlige screening af kandidater til ledige stillinger finder sted ved udformningen af en stillingsannonce, og her burde vi derfor kunne finde spor af, hvad der kendetegner den gode embedsmand og den gode forvaltning. Så spørgsmålet er: Hvad er det, der lægges vægt på, når der søges nyt personale?

Vi undersøgte derfor stillingsannoncer over en 50 års periode (Beck Jørgensen & Rutgers, 2011). I begge lande blev der samlet omkring 30 stillingsannoncer for hvert 10-år fra 1966 til 2008. Undersøgelsen blev af praktiske grunde afgrænset til stillingsannoncer vedrørende akademiske stillinger i staten.

Det er meget sjældent, at stillingsannoncer direkte nævner bestemte værdier. Vi kan til en vis grad udlede værdier indirekte gennem sprog, logoer o.l., men der er klart store fortolkningsproblemer. Vi er derfor gået en lidt anden vej og har primært benyttet os af statskundskabens traditionelle skelnen mellem tre slags rekrutteringsprincipper:

- Merit, dvs. uddannelse og specifikke erfaringer
- Patronage, dvs. politisk tilhørsforhold, specifik politisk loyalitet
- Repræsentativ forvaltning, dvs. sammensætningen af forvaltningens personale afspejler de borgere, den betjener eller regulerer.

Merit er i hele perioden det dominerende selektionsprincip. Dette støtter kraftigt integritetsprofilen. Men merit skifter karakter. Fra at fokusere på noget rent teknisk/fagligt – f.eks. juridisk embedseksamen med første karakter – drejes merit over tid over mod personlige egenskaber, såsom praktisk erfaring, kommunikationsevner, sprogkundskaber, social intelligens, robusthed, resultatorientering, humoristisk sans o.l.

Patronage spiller ingen rolle – og ville nok heller ikke kunne aflæses i stillingsannoncer. Derimod begynder politik at spille en særlig rolle som politisk funktionalitet – det at kunne agere i et politisk felt, tænke politisk, aflæse politik, have lyst til at udvikle politik, kunne det politiske håndværk, lægge strategier o.l. Man kunne måske også kalde dette for en udvikling af en proaktiv politisk loyalitet. I danske stillingsannoncer minder politiske funktionalitet om en af de bagvedliggende dimensioner i begrebet om Public Service Motivation, nemlig Attraction to policy making – dvs. det at være motiveret til at gøre godt for andre gennem deltagelse og engagement i det politiske system, mens der i de hollandske stillingsannoncer er en drejning i retning af Public Interest-dimensionen – dvs. trangen til at gøre godt for samfundet baseret på værdier og pligtfølelse (Andersen et al., 2013).

Repræsentativitet kommer over tid til at spille en vis rolle. Ligestilling, lige muligheder mht. køn, race, og etnicitet bliver i stigende omfang indføjet i annonceteksterne, og i det seneste 10-år ønsker man også, at den pågældende organisation skal afspejle samfundets mangfoldighed. Dertil kommer, at mangfoldighed er godt for organisationen. Men organisationens brugere er aldrig nævnt.

Hvad med New Public Management? Det kommer ind i sproget og i baggrundsinformation ("Vores omsætning er på ..."; "Her i huset er bundlinjen ..."). Annoncernes billede af den ansættende organisation bliver også mere virksomhedslignende, og man øjner tydeligt fremvæksten af Human Resources afdelinger i annoncernes layout og sprogbrug. Men ellers reflekteres NPM ikke direkte i kravene til ansøgerne. I den seneste periode er NPM i Holland på vej ud, og i Danmark bliver NPM aldrig et dominerende indslag. Det hører med til billedet, at der i de sidste år optræder en slags modtendens til NPM og opfattelsen af offentlige organisationer som enkeltstående virksomheder. Både i Danmark og i Holland rummer annoncerne således i stigende omfang brug af nationale symboler. Det viser sig i Danmark gennem en kraftigt øget anvendelse af kongekrone og rigsvåben og signalerer herved en orientering mod et større system end den organisation, der søger medarbejdere.

Den samlede konklusion er, at traditionen for så vidt består. Merit er fortsat det vigtigste princip, men det udvikler sig i forskellige retninger og rummer krav om til dels diffuse personlige egenskaber, som ikke altid harmonerer. Merit suppleres også med repræsentativitet, som ikke nødvendigvis er i harmoni med merit, og med politisk funktionalitet, hvor den proaktive politiske loyalitet heller ikke nødvendigvis harmonerer med merit.

2.5. Opsamling

Undersøgelserne peger på, at det kan give god mening at tale om et universelt forvaltningsetos. Kernen i dette er den værdiprofil, der kan benævnes integritet. Værdier som personlig integritet, etisk bevidsthed, retssikkerhed, ansvarlighed over for samfundet generelt, offentligt indseende og professionelle standarder er vigtige ingredienser. Flere af disse værdier går igen i alle undersøgelserne. Men især analysen af de officielle kodekser peger på, at tjenesteprofilen også spiller en rolle. Her er politisk loyalitet og neutralitet centrale værdier.

Mens integritetsprofilen indikerer, at forvaltningen bør række udover eller ved siden af de politiske herrer og borgerne – man er hævet over andre (i al ydmyghed) for at tjene samfundets almene interesse – indikerer tjenesteprofilen faktisk det modsatte: lydighed over for de politiske herrer. I et samlet forvaltningsetos, der rummer begge profiler, er der med andre ord en indbygget værdikonflikt. Det svarer helt til Webers bemærkninger om, at det moderne rationelt-legale bureaukrati har brug for arbitrære (politiske) lynneds slag udefra for at rokke ved bureaukratiets selvgodhed. Omvendt har politiske styringssystemer brug for et embedsværk til at sikre mod kortsigtede og ensidige politiske initiativer.

Alt i alt viser undersøgelserne hen til en klassisk vestlig opfattelse af den konstitutionelle stat, en distinkt opfattelse af statens rolle og hvorledes den bør organiseres. Som tidligere nævnt er der meget få referencer til mere moderne idealer. Det er ikke kun NPM, der er et marginaliseret ideal. Brugerdemokrati, offentlig-privat samarbejde, netværk og forandringsivrighed er alt taget i betragtning ikke centrale elementer i offentlige organisationers værdiprofil.

3. Værdidynamik

3.1. Spores der forandringer i de refererede undersøgelser?

Det kritiske spørgsmål er, om de fundne værdier, som er resultatet af målinger på bestemte tidspunkter, er stabile over tid. Har vi blot fået fat i et øjebliksbillede? Hvis ikke vi kan finde stor værdistabilitet over tid, er det vanskeligt at tale om et universelt ethos. Vi har ikke tilfredsstillende data på dette men dog forskellige interessante indikationer. Som det vil fremgå, er spørgsmålet om værdidynamik versus værdistabilitet grebet an på flere måder.

I surveyen af offentlige ledere (Vrangbæk, 2003) blev der spurgt, om der er værdier, som har fået en mere fremtrædende plads inden for de sidste 10 år. Fornyelse og innovation var her en absolut topscorer, og sammenhængende hermed blev kontinuitet fremhævet som en værdi, det er blevet sværere at leve op til. Det antyder i sig selv et forandringsskred, men efterlader os selvfølgelig igen med spørgsmålet: fornyelse og innovation af hvad? Det mest interessante er dog, at ingen af de centrale værdier, som indgår i integritetsprofilen, blev fremhævet hverken som hæmmede eller mere fremtrædende. Her er der åbenbart stabilitet. Man kunne få et indtryk af, at værdierne i integritetsprofilen udgør en stabil og fast værdikerne, der tilsyneladende ikke berøres af innovation og fornyelse.

Dernæst kan vi sammenligne denne undersøgelse (fra 2001) med det danske datasæt i undersøgelsen af offentlige ledere i Danmark, Kina, Taiwan og USA fra 2011 (Vrangbæk & Beck Jørgensen, 2012). Selvom tallene ikke er helt sammenlignelige, får vi en antydning af, om der er sket et værdiskred fra 2001 til 2011. Det korte svar er, at der generelt er tale om stor stabilitet. Værdierne i integritetsprofilen ligger stadig i top i 2011; dog har ligestilling og produktivitet sneget sig ind blandt de højt placerede værdier. Der er heller ikke store ændringer i vurderingerne af motivationsfaktorer og personalekompetencer. Igen får vi indtrykket af en uberørt værdikerne, og vi har muligvis et eksempel på "the coreperiphery-hypothesis" udviklet af Sabatier & Jenkins-Smith (1999): Forandringer sker ikke i kernen men i ydre lag (se også Beck Jørgensen & Vrangbæk, 2011: 493).

Samlet set er konklusionen, at der ikke er meget, der indikerer, at integritetsprofilen skulle være ustabil. Den kan betragtes som en fast værdikerne. Men der er konkurrenter eller udfordrere i nærheden: 1) To andre værdier supplerer integritetsprofilen, 2) Et usikkerhedselement af ukendt omfang: fornyelse og innovation spørger på ubestemt vis i baggrunden, 3) merit udvandes i et vist omfang gennem inklusion af mange diffuse personlige kompetencekrav, 4) merit suppleres med ligestillings- og mangfoldighedskrav samt krav om politisk funktionalitet og 5)annoncerne præges over tid af en mere markant virksomhedsretorik.

3.2. Påvirknes værdier af administrative reformer?

Administrative reformer er ikke et nyt fænomen i den offentlige sektor. Det er derfor naturligt at spørge, om offentlige værdier påvirkes af reformer, eller om der bevares en integritetsprofil? Et studium af danske reformbetænkninger i det 20. århundrede muliggør en vurdering af, om offentlige værdier ændrer sig i løbet af en længere periode.

Analysen af 10 vigtige statslige reformbetænkninger viser, at de offentlige værdier, der med størst iver italesættes i en given betænkning, varierer over tid (Beck Jørgensen, Vrangbæk & Sørensen, 2013). Kort fortalt er værdier som politisk loyalitet, retssikkerhed og generelt samfundsansvar mere dominerende i betænkninger før 1980, mens betænkninger efter 1980 inkluderer individuelle brugerbehov, karrieremuligheder, innovation og fornyelse samt produktivitet som dominerende værdier. Det hører dog med til billedet, at produktivitet faktisk har været en vigtig værdi i hele perioden. Men fortolkningen af produktivitet svinger mellem efficiens og effektivitet, og forestillingerne om, hvad der kan fremme produktivitet, ændres. Produktivitet udvikler sig fra en ret snæver forståelse (hurtighed i sagsbehandlingen) til en bredere forståelse knyttet til målopfyldelse, og midlerne udvikles fra regelforenkligning til eksempelvis innovation, frit-valg-ordninger og medarbejderentusiasme.

På den ene side ser vi derfor en glidning i værdiers vigtighed før og efter 1980. På den anden side vil det være forkert at tolke produktivitet/effektivitet som en værdi, der er blevet væsentlig mere fremtrædende i nyere tid. Den har været fremtrædende i hele perioden, hvorimod fortolkningen og udmøntningen af værdien har ændret sig. Lægger vi hertil, at fremhævelsen af de klassiske værdier i den tidlige periode kan læses som barrierer for opnåelse af større effektivitet, danner der sig et billede af en langvarig kamp for at værne om effektiviteten, men hvor definitionen af effektivitet

og remedierne for opnåelse af større effektivitet ændrer sig i en mere virksomhedsorienteret retning. Det er nærliggende at fortolke denne udvikling som historien om, hvordan nye forestillinger om staten som den responsive stat med New Public Management som en samlende ideologisk overbygning træder ind på scenen.

Denne undersøgelse byggede på reformtekster alene, Ved at se på en nyere reform kan vi indsamle data fra involverede aktører og derved komme mere i dybden. Den omfattende danske opgave- og strukturreform fra 2007 indebar bl.a. sammenlægning af mange kommuner og overførsel af en række opgaver til kommunerne. I forbindelse med opgave- og strukturreformen udsendte vi spørgeskemaer elektronisk til kommunale topchefer/direktionsmedlemmer i de nye kommuner. Vi spurgte her om, hvilke forventninger de havde til reformens indflydelse på en lang række forhold, herunder forskydninger i værdier, motivationsfaktorer og ønskede personaleegenskaber.¹¹

Integritetsprofilen styrkes i den forstand, at man forventer væsentlig styrket retssikkerhed og faglighed. Men offentlig indsigt og et generelt samfundsansvar scorer meget lavere og forsvinder på den måde ud af integritetsprofilen. Det hører med, at de fire værdier, der i størst grad forventes styrket, er fornyelse og innovation, karrieremuligheder for personalet, udvikling af netværk og produktivitet. Her ser vi en mulig udvikling, der ikke passer ind i integritetsprofilen.

Det samme gør sig gældende, når vi ser på hvilke motivationsfaktorer og personlige kompetencer, man regner med vil få større betydning. De opprioriterede motivationsfaktorer er udvikling på jobbet, professionelt-fagligt engagement og karrieremuligheder. Det professionelt-faglige engagement rummes inden for en integritetsprofil, men det er nærliggende at se udvikling på jobbet og karrieremuligheder som en individualisering af rollen som offentlig ansat.

Forskydningerne i de forventede personlige kompetencer favoriserer evnen til at tænke strategisk, evne til nytænkning, fagligt drive og tilpasningsdygtighed. Også her kan vi betone det faglige aspekt, men strategisk tænkning og tilpasningsdygtighed peger i retning mod politisk funktionalitet og tjenesteprofilen. Politisk funktionalitet understreges af, at 84 % af de kommunale topchefer mener, at deres vigtigste opgave er at tage initiativ over for politikerne og udvikle nye former for opgaveløsning, mens kun 18 % mener, at den vigtigste opgave er at være lydhør over for politikerne. Til dette skal vi lægge, at bundscorerne blandt personlige kompetencer er personlig integritet og loyalitet over for regler.

Samlet ser vi ikke konturerne af en klassisk weberiansk embedsmand. Men det er ikke NPM, der toner frem. At arbejde for at lægge opgaver ud til virksomheder, at konkurrenceudsætte og skabe frit-valg-ordninger hører til lavest prioriterede opgaver i modsætning til at skabe netværk og samtalefora og at leve op til netværkssamfundets kompleksitet og krav om fleksibilitet. Vi ser en bevægelse hen mod en netværkende forandringsagent, ikke en købmand.

4. Afsluttende bemærkninger

Hensigten med denne artikel var at diskutere, om de seneste 30 års forvaltningspolitiske dagsordensættelse med mange NPM elementer har påvirket den værdimæssige kerne i offentlige organisationer. Det billede, vi fik gennem surveys og officielle kodekser som tidsmæssige punktmålinger, fremhæver den klassiske embedsmand med en værdiprofil, der hælder i retning af integritetsprofilen. Lægger vi resultaterne vedrørende værdidynamik fra analysen af jobannoncer, opgave- og strukturreformen og statslige reformbetænkninger sammen, er det påfaldende, at de peger på andre værdier og forestillinger om den offentlige sektor: udvanding af merit, virksomhedsorientering, netværk og politisk funktionalitet, altså en bevægelse væk fra integritetsprofilen.

¹¹ Undersøgelsen er afrapporteret i Asboe Kristensen & Beck Jørgensen (2008).

På den ene side kan vi derfor pege på en stabil værdikerne, som understøtter forestillingen om en universel etos med vægten på en integritetsprofil. På den anden side er det tydeligt, at der er fremkommet konkurrerende forestillinger, der kan udfordre en eksisterende værdikerne. Er disse konkurrerende forestillinger så NPM elementer eller noget helt andet? Her er svaret ikke entydigt. Vist finder vi en fremvoksende virksomhedsretorik som et nyt fænomen, men henvisningerne til netværk, dialog, individualisering, politisk funktionalitet og forandringsbehov vurderer vi som mere fremherskende.

Der sker tilsyneladende glidninger, men med de nuværende data er det svært at vurdere, hvorvidt der er tale om reelle værdiforandringer, eller om der blot sker en slags nyfortolkning af værdier for at følge med tiden, altså en slags værdimodernisering. Endelig er der den mulighed, at den retoriske plan, som vi har bevæget os på, er dekoblet fra den praktiske virkelighed. Der kan være langt fra "feeling-good-values" til dagens realiteter.

**Torben Beck Jørgensen er ph.d. og professor emeritus
ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet og adjungeret professor ved CBS.**

**Karsten Vrangbæk er ph.d. og professor i statskundskab
ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.**

Referencer

- Andersen, L. Bøgh, T. Beck Jørgensen, K. Vrangbæk & Y. Zhang (2012) "The Normative Orientations of Civil Servants in China, Denmark, Taiwan, and the United States". Paper presented at the 3rd International Public Values Consortium Workshop at the Department of Public Administration, University of Illinois at Chicago.
- Andersen, L. Bøgh, L. Holm Pedersen, T. Beck Jørgensen, A. M. Kjeldsen & K. Vrangbæk (2013) "Public Values and Public Service Motivation: Conceptual and Empirical Relationships", *American Review of Public Administration*, 43 (3): 292-311.
- Asboe Kristensen, A. & T. Beck Jørgensen (2008) "Fremtidens kommuner – lokale statskontorer", *Politik*, 11(3): 79-94.
- Beck Jørgensen, T. (2003) På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Beck Jørgensen, T. & M.R. Rutgers (2011) "Tracing Public Values Change. A Historical Study of Civil Service Job Advertisements". Paper presented at the 10th Public Management Research Association Conference, Department of Public Administration, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.
- Beck Jørgensen, T. & D.-L. Sørensen (2013) "Codes of Good Governance. National or Global Public Values?" *Public Integrity*, 15(1): 71-95.
- Beck Jørgensen, T. & K. Vrangbæk (2011) "Value Dynamics: Towards a Framework for Analyzing Public Value Changes", *International Journal of Public Administration*, 34(8): 486-496.
- Beck Jørgensen, T., K. Vrangbæk & D.L. Sørensen (2013) "The historical development of values in Danish administrative reform". Paper presented at the 11th Public Management Research Association Conference, La Follette School of Public Affairs, University of Wisconsin.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1989) *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Pedersen, O.K. (2011) *Konkurrencestaten*. København: Gyldendal Akademisk.
- Sabatier, P. & H.C. Jenkins-Smith (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. In P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press 117-168.
- Vrangbæk, K. (2003) "Værdilandskabet i den offentlige sektor. Resultater fra en survey", i Beck Jørgensen, T. (red): På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag: 105-133.
- Vrangbæk, K. & T. Beck Jørgensen (2012) "Forandring i offentlige organisationers værdilandskab i det nye årtusinde?", *Nordiske OrganisasjonsStudier*, 14(4): 27-48.



Af Henrik Herløv Lund

New Public Management – rehabilitering af markedet¹²

I den følgende artikel analyseres New Public Management (NPM) som model – eller generelt ”koncept” om man vil – for markedsstyring af den offentlige sektor.

I afsnit 1 diskuteres indledningsvist, om NPM kan betragtes som ”neutral” modernisering af den offentlige sektor? Artiklens afsnit 2 analyserer NPM-modellens politisk-filosofiske og økonomisk-teoretiske fundament i bl.a. ”Public Choice” og ”Principal-Agent” teorierne og i sidste ende igen i neoliberalismen som økonomisk teori og politisk filosofi. Dernæst diskuteres og kritiseres disse teoretisk-økonomiske grundantagelser for NPM i artiklens afsnit 3. Endelig tages i artiklens afsnit 4 en kritisk diskussion af effekterne af NPM-reformanbefalingerne, herunder den fra neoliberalistiske økonomer og forvaltningseksperter ofte fremsatte påstand om, at ”konkurrenceudsættelse”, herunder navnlig privatisering og udlicitering, indebærer store økonomiske gevinster og besparelser for det offentlige.

1. NPM: Neutral modernisering eller markedsstyring på et nyliberalistisk fundament?

New Public Management har været genstand for mange såvel forvaltningspolitiske som økonomisk- styringsmæssige analyser.¹³ Et udbredt problem i denne litteratur er imidlertid en ”teknisk/fagvidenskabelig” og ”politisk neutral” tilgang til NPM.¹⁴ NPM betragtes som en ”samlebetegnelse” og ”redskabskasse”, sammensat af elementer og redskaber fra forskelligt økonomisk-teoretisk og ledelsesteoretisk hold.¹⁵ Og beslægtet med denne ”teknokratiske” tilgang betragtes NPM som led i slet og ret politisk neutral ”moderniseringspolitik” for den offentlige sektor.

Problemet heri er, at det skubbes i baggrunden, at NPM helt overordnet har et filosofisk-teoretisk fundament i neoliberalismen som politisk filosofi og videre har et teoretisk fundament i neoliberalistisk inspireret økonomisk, politisk og administrativ teori. Dermed har det også fælles teoretisk grundlag – og svagheder – med megen neoliberalistisk inspireret reformpolitik for det offentlige.

NPM´s fundament i neoliberalismen som politisk filosofi og økonomisk teori og videre i neoliberalistisk inspirerede økonomisk-administrative teorier kan aflæses i, at NPM har en fælles ”kerne” af anbefalinger, der peger i retning af NPM som værende på et overordnet plan en sammenhængende model eller i hvert fald et fælles koncept for forvaltningspolitik:

¹² Artiklen bygger på Henrik Herløv Lunds rapport, New Public Management – rehabilitering af markedet. Kritik af markeds-, penge – og profitstyre i det offentlige, København 2008, og på bogen, Mod det todelte samfund – fra kvalitetsreform til minimumsvelfærd? Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København sept. 2009. Førstnævnte rapport kan downloades på www.henrikherloevlund.dk/artikler/NPmbog.pdf

¹³ Senest har i Danmark Produktivitetskommissionen evalueret NPM i et økonomisk styringsperspektiv, jf. fx Produktivitetskommissionen, Produktivitet i den offentlige sektor – hvor er problemerne? Juni 2013.

¹⁴ Fx Busch, Tor; Johnsen, Erik; Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ole, Modernisering af offentligt sektor, Universitetsforlaget, Oslo 2007.

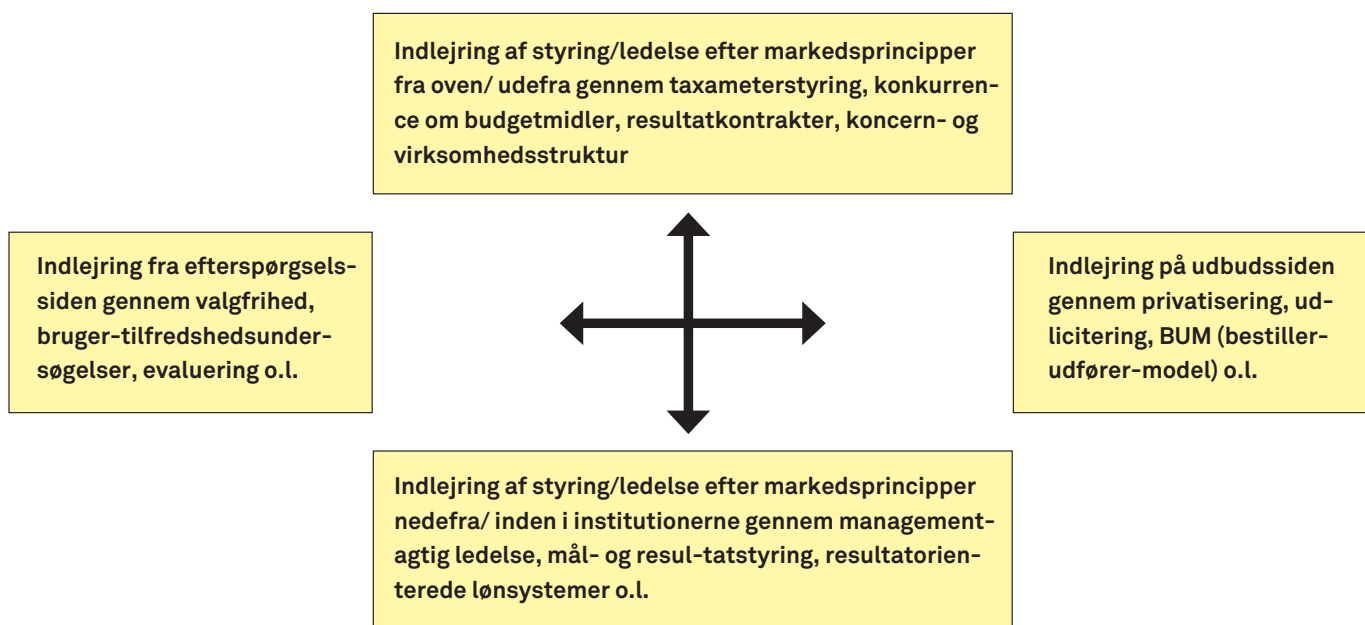
¹⁵ Jf. fx Greve, Carsten, Offentlig ledelse – teorier og temaer i et politologisk perspektiv, s 69, Djøf Forlag 2009.

For det første, at der er et fælles ideologisk og teoretisk udgangspunkt for anbefalingerne i NPM, nemlig utilitarismen (nyttelærens) menneskesyn og individualisering, neoliberalismens idealiserede opfattelse af markedøkonomien i forhold til velfærdsstaten og endelig Public Choice og Principal-Agent teoriernes projektion af nyliberal/neoklassisk markedøkonomisk teori nedover politik og offentlig forvaltning.

For det andet, fordi New Public Management-inspirerede reformer har en fælles kerne i anbefalingerne, nemlig overførslen af styreformer fra markedet/den private sektor til den offentlige sektor. Hvilket i sidste ende kan ses som udtryk for samme grundlæggende ide om markedets rehabilitering i forhold velfærdsstaten og i forhold til den heri indeholdte politiske og administrative styring af velfærdsstaten.

Overførslen af markedsstyreformere sker på forskellige leder i forhold til de offentlige institutioner som vist i nedenstående diagram:

Diagram: NPM's indlejring af det offentlige i markedsstyring ¹⁶



NPM kan således ikke bare siges at være et forvaltningspolitisk effektiviseringstiltag. NPM har et politisk ideologisk sigte, nemlig rehabilitering af markedet i forhold til og på bekostning af velfærdsstaten.

2. New Public Managements politisk-filosofiske og økonomisk-teoretiske

Neoliberalismens udspring findes begyndende allerede i 1960'erne og navnlig i 1970'erne og 80'erne i en "genfødsel" og "fornyelse" af liberalismen. Centrale nyliberale tænkere er den politiske filosof Robert Nozick ¹⁷ og økonomen Friedrich von Hayek ¹⁸.

Hvor den klassiske liberalisme nok så meget var en politisk frihedsfilosofi, er neoliberalismen mere økonomisk orienteret og har markedøkonomi som teoretisk og politisk omdrejningspunkt – samfundet ses gennem "markedets optik". Det sker med afsæt i den traditionelle neoklassiske mikro- eller markedøkonomiske "idealmodel", hvorudfra

¹⁶ Inspireret af, men forskellig fra Sørensen, Eva, Offentlig ledelse som metastyling af netværk, Roskilde Universitet 2004.

¹⁷ Nozick, Robert: Anarchy, State and Utopia, Basic Books 1977. Da liberal i USA har en anden betydning end i Europæisk sammenhæng betegnes Nozick undertiden også som libertarianer.

¹⁸ Hayek, Friedrich von, Vejen til trældom, København 1946.

neoliberalismen argumenterer, at den frie markedsøkonomi repræsenterer det mest effektive instrument til allokering af de økonomiske ressourcer til produktion og til fordeling af goder til forbrug. Dette ses i modsætning til velfærdsstaten, af de økonomiske ressourcer til produktion og til fordeling af goder til forbrug. Dette ses i modsætning til velfærdsstaten, hvor den offentlige sektor lægger beslag på en betydelig del af BNP og fordeler og anvender dette ud fra politiske og administrative styringsmekanismer. Problemet hermed er ifølge neoliberalister, at det offentlige på grund af politiske og administrative styringsfejl og imperfektioner er ineffektivt til at bruge pengene. Selvom det fra neoliberalistisk hold vedgås, at også markedet har imperfektioner anses disse generelt for mindre. Profitdrevne markeder ses således generelt som mere effektive end politikere og embedsmænd.

Derfor er målet for de neoliberale teorier da navnlig også at skabe øget effektivitet ved at "genindføre" markedet ide-mæssigt og økonomisk-politisk ved at give markedsløsninger en mere fremtrædende plads i samfundsøkonomien i forhold til velfærdsstaten og i forhold til de i slutningen af forrige århundrede vedvarende stigende offentlige udgifter og den voksende offentlige sektor. Det peger mod politikanbefalinger, som handler om at rehabilitere markedet. For det første gennem størst mulig liberalisering af selve markedsøkonomien. For det andet ved at indføre markedsløsninger og markedsstyring i den offentlige sektor som sådan. Og for det tredje ved at begrænse den statslige omfordeling og den offentlige sektor.

Da NPM primært handler om den anden af disse tre "fora" for markedets rehabilitering, vil vi i det følgende begrænse os hertil.

2.1. Public choice: Overførsel af neoklassisk mikroøkonomisk teori på politik

Den økonomisk-teoretiske begrundelse for velfærdsstatens økonomisk-politiske regulering af markedet i perioden efter 2. Verdenskrig havde ofte været henvisningen til "markedsfejl/markedsimperfektioner". Det var derfor nærliggende, at den neoliberalistiske økonomisk-teoretiske "renæssance" fra 50'erne frem til 70'erne rettede sit blik mod politiske panderter til markedsfejl og markedsimperfektioner for at undersøge, om der kunne påvises lige så store eller større politiske markedsfejl og markedsimperfektioner. For kunne der det, ville det hermed også være velbegrunderet at kompensere for og rette op på disse "politiske styringsfejl" ved at lade markedet supplere eller træde ind i stedet som styringsmiddel for det offentlige.

Undersøgelsen og påvisningen af politiske styringsfejl og imperfektioner skete ikke mindst gennem den såkaldte "Public Choice" teori eller skole, der kan defineres som teorien om anvendelsen af neoklassisk mikro- eller markedsøkonomisk teori på ikke markeds-mæssige beslutninger eller simpelthen anvendelsen af økonomisk metode på politisk videnskab.¹⁹ Erklærede teoretikere herindenfor er fx James Buchanan,²⁰ men i mere bred forstand må også Anthony Downs²¹ henregnes hertil.

En grundlæggende antagelse i Public Choice analyser af politik er antagelsen om, at de kan sammenlignes ud fra samme neoklassiske mikro – eller markedsøkonomiske optik. Det bygger på, at politik også ses som et marked, hvor det er konkurrence mellem politikere og politiske partier, der sikrer meningsoverenstemmelse mellem vælgere og politikere, idet politikerne for at maksimere stemmer må søge at formulere standpunkter, der tiltrækker flest mulige vælgere.

¹⁹ Jf. Bentzon; Karl-Henrik, "Politik som marked", s 141, i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.), Stat og marked, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1989.

²⁰ Se fx James Buchanan, The Economics of Politics, IEA readings 18, 1978, og Buchanan, J., Musgrave, R., Public Finance and Public Choice – Two Contrasting Visions of the State, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge 1999.

²¹ Downs, Anthony, An Economic Theory of Democracy, Harper & Brothers Publishers 1957.

Fordi både politik og økonomi anskues som markeder konkluderes, at der også kan stilles de samme effektivitetskrav til økonomi og politik hvad angår allokering og fordeling af ressourcer. I forhold hertil konkluderer Public Choice så, at politik (nærmere bestemt demokratiet) som beslutningssystem lider under store effektivitetsproblemer og større end den økonomiske markeds mekanisme. For ifølge Public Choice vil demokratiske valgprocedurer ikke kunne sikre et styre efter flertallets ønsker ²² på grund af karakteren af beslutningsreglerne, hvilket er mindre effektivt end markedets "blinde hånd".

Markedet anses hermed for en mere effektiv allokering- og fordelingsmekanisme end det politiske beslutningssystem til at aggregere subjektive individuelle præferencer til en kollektiv præference. Der er således større "political failures" end de "market failures", som har været begrundelsen for velfærdsstatens regulering og ekspansion. Eller med andre ord: Der er således ikke begrundelse nok for velfærdsstatens erstatning eller regulering af markedet gennem offentlig politisk eller administrativ styring, tværtimod må det offentlige hente øget effektivitet gennem (gen-)introduktionen af markedsstyring i forhold til politisk styring.

2.2. Principal-Agent: Overførsel af neoklassisk mikroøkonomisk tilgang til offentlig forvaltning

En tilsvarende (neoklassisk) mikro-/markedsøkonomisk metodisk tilgang er også anvendt af neoliberalistisk inspirerede teoretikere på den offentlige forvaltning. En af de mere kendte på dette område er William Niskanen.²³ Inspiration er her dels public choice teorierne, dels et beslægtet teoriområde, de såkaldte "Principal-Agent" teorier, som også anvender (neoklassisk) mikroøkonomisk teori – her på relationen mellem principal (politisk/administrativ leder) og agent (medarbejdere). Hermed overføres den markedsøkonomiske tankegang til styrings-, ledelses- og personaleområdet.

Udgangspunktet er overførslen af "homo economicus" – det nyttemaksimerende individ – fra markedet til et ikke-markedsøkonomisk område, her til bureaukratiet og den offentlige forvaltning. Med udgangspunkt i en antagelse om, at medarbejderne i den offentlige sektor ligesom agenterne på markedet er nyttemaksimerende, konkluderes det, at de offentligt ansatte i forhold til de politiske beslutningstagere og de offentlige chefer plejer deres egne (økonomiske) interesser: størst mulige budgetter, størst mulige lønninger, flest muligt ansatte, mindst muligt arbejde, størst mulig magt, egne medarbejdere ind som ledere osv. Grundet denne modsætning kaldes sådanne teorier også meget illustrativt for "low-trust" teorier.

Og eftersom de offentligt ansatte menes at have en privilegeret position i den politiske beslutningsproces (større viden end politikerne, dvs. der er "asymmetrisk information"), vil de tendere mod at vinde over politikerne og dermed over brugerne, der jo repræsenteres af politikerne. Den offentlige sektor bliver hermed større, end brugerne/vælgerne egentlig ville betale for, hvis forbrugersuveræniteten kunne slå fuldt igennem. Også her er konklusionen ikke til at tage fejl, som det fremgår af følgende udsagn fra Niskanen: "Den uundgåelige konklusion... er, at en bedre offentlig sektor betyder en mindre offentlig sektor".

²² Jf. Bentzon; Karl-Henrik, "Politik som marked", s 162, i Kurt Klaudi Klausen & Torben Hviid Nielsen (red.), Stat og marked, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1989.

²³ Niskanen, William A., Bureaucracy and Representative Government, Aldine-Atherton 1971.

3. Kritik af teorierne bag New Public Management

Den overordnede neoliberalistiske politiske filosofi og økonomiske tænkning bag NPM og dermed NPM kan kritiseres på en række punkter.

3.1. Politisk styring handler om mere end økonomisk effektivitet

Public choice teorierne bag NPM's – effektivitetsbegrundede – anbefaling af indførelse af markedsstyring til supplement og/eller erstatning af politisk og demokratisk styring kan kritiseres for individualistisk og økonomisk reduktionisme.

Grundlæggende deler teorien bag NPM neoliberalismens grundantagelse om, at samfundet består af "atomiserede enkeltindivider", der mere eller mindre uafhængigt af og til tider i konkurrence og modstrid med hinanden søger at maksimere deres individuelle egennytte. Når neoliberalismen kun betoner den individuelle side af mennesket, sker der hermed en grundlæggende reduktion og forenkling af forholdet mellem menneske og samfund i forhold til virkeligheden. Hos neoliberalismen reduceres samfundet til en aggregering af individuelle behov og interesser. Det vil sige forholdet mellem individ og samfund reduceres til en envejsrelation.

Men her er tale om en individualistisk forenkling og reduktion, idet der i virkeligheden sker en vekselvirkning mellem individ og samfund. Mennesker kan som medlemmer af et samfund forene deres individuelle interesser i fælles interesser og forene deres personlige handlinger i fælles handlinger. Samfundet er altså i allerhøjeste grad en særlig realitet på samme måde som individerne er – en fællesnævner, der ikke bare er summen af individernes interesser, men hvor processen, vekselvirkningen og samspillet mellem individer bevirker, at individernes opfattelser, interesser og deraf følgende adfærd igen transformeres og kollektiviseres.²⁴

Endvidere kan neoliberalismen generelt såvel som både Public Choice og Principal-Agent teorierne for det andet kritiseres for på en række punkter at afspejle en forenklet, økonomisk reduktionistisk virkelighedsopfattelse, idet de også bygger på overførsel/projektion af markedsøkonomisk logik og metode på samfundsområder, der i væsentlig grad er styret af ikke-økonomiske forhold. Public Choice kan fx i forlængelse heraf kritiseres for økonomistisk reduktionisme i forhold til politik og demokrati, som ikke analyseres for deres særlige fremtræden og særlige væsen, men skematisk reduceres til den neoklassiske mikroøkonomis funktion og mekanismer.

Herved forbigås navnlig, at politik ikke bare handler om økonomiske mål og økonomisk effektivitet.²⁵

I forlængelse af, at NPM teoretisk reducerer politik til marked, resulterer den konkrete implementering af NPM i realiteten i en begrænsning på den politiske og demokratiske styring. Når velfærdsservice i en række velfærdstatslige modeller styres politisk, er det ikke mindst ud fra et mål om en anden fordeling end den markeds-mæssige. Målet med at underlægge velfærdsservice politisk styring i stedet for markeds-mæssig er et "udvidet produkt", der udover service også sikrer kollektivt forbrug, lighed og omfordeling, natur og miljø samt demokratisk styring.

På markedet er det imidlertid ikke demokrati, der bestemmer, men betalingsevne og købekraft, der bestemmer. På markedet hersker der ikke lige indflydelse, men det er de økonomisk stærke, der dominerer. Når der med NPM udbredes styring på markeds-mæssige principper i offentlig forvaltning og offentlig velfærdsservice, indebærer det hermed ikke alene bare en indskrænkning af den politiske styring og dermed af demokratiet.²⁶ Men samtidig fortrænges de andre hensyn, som er årsagen til, at man i den nordiske velfærdsmodel har placeret opgaver i offentligt regi: lighed og hensyn til de svageste.

²⁴ Jf. Granquist, Roland, *Private og kollektiva val*, Lund, Arkiv 1987

²⁵ Jf. Lund, Henrik Herløv, *New Public Management – rehabilitering af markedet*, København 2008, og samme, *Mod det todelte samfund? Nyt fra Samfundsvidenskabernes* 2009.

²⁶ Jf. Klausen, Kurt Klaudi, *Offentlig organisation, strategi og ledelse*, s 96 ff, Odense Universitetsforlag 1999.

3.2. Offentligt ansatte arbejder ud fra andet end blot økonomiske interesser

Tilsvarende kan det mod NPM-teorierne om den offentlige forvaltning – både i Public Choice og i Principal-Agent varianterne – anføres, at der er tale om en forbigåelse af det særlige ved den offentlige sektors opgaver og ved de faggrupper, som udgør de offentligt ansatte.

Selvfølgelig har også offentlige ansatte økonomiske hensyn og interesser. Men når offentligt ansatte alene ses som egoistiske, nyttemaksimerende enkeltindivider i lighed med agenterne på det økonomiske marked, er der igen tale om en økonomistisk betonet reduktion af virkeligheden, idet der ses bort fra en lang række andre hensyn og motiver, som kan være nok så positivt styrende for de offentligt ansatte, fx de ansattes professionsetik, deres faglighed, korpsånd, embedsmæssig loyalitet og pligtfølelse, hensyn til og solidaritet med brugerne osv.

For NPM-teorierne såvel som for teorierne om politik og bureaukrati er sigtet normativt og politisk-ideologisk: Med antagelsen om, at styring og adfærd i den offentlige sektor svarer til de på markedet, er det også her selvklart, at den ægte vare – markedet – vil være den bedste institutionelle styringsramme. Både Public Choice teorierne og Principal-Agent teorierne har således et normativt og politisk-ideologisk sigte: rehabilitering af markedet.

I forlængelse af det mistillidssyn, som disse teorier afspejler, lægger NPM hermed op til en autoritær styring og kontrol af de offentlige ansatte. Som vi har set, er de såkaldte "low trust" teorier som Principal-Agent teorien udgangspunktet for synet på de offentligt ansatte. Disse opfattes i denne teori ikke som medspillere for den politiske og administrative ledelse, men som strategisk nyttemaksimerende "modspillere", der forfølger økonomiske egeninteresser – "meler egen kage". Man kan ifølge NPM og Principal-Agent teorien enten søge at tilrettelægge de institutionelle spilleregler ved at spille positivt på disse egeninteresser eller ved at forsøge at inddæmme dem. At spille på egeninteressen og forsøge at få de ansatte/agenterne til at handle i overensstemmelse med principalens løsninger kan ske gennem såkaldte økonomiske incitamenter. Fx resultat- eller præstationsløn eller økonomiske sanktioner, hvis man ikke gør det ønskede.

Men først og fremmest bliver løsningen for NPM kontrol og styring oppefra. Man skal ifølge den nyliberale logik forsøge at begrænse de offentlige ansattes frihedsgrader for at kunne styre dem. Det kan ske gennem brug af standarder, mål- og resultatstyring, øgede krav om dokumentation og kontrol o.l. Og endelig kan det ske gennem udbygning og styrkelse af ledelsen og/eller gennem opsplitting af produktionen i delfunktioner, hvorved den enkelte ansattes indflydelse reduceres.

NPM lægger dermed op til autoritære og centralistiske ledelsesformer. Igen er der tale om en reduktionistisk tilgang, hvor der bortses fra effekten af en demokratisk og medengagerende ledelse, ledelse gennem værdifællesskab og samarbejde og ledelse baseret på motivation og anerkendelse osv. Og de offentligt ansattes faglige og professionelle råderum indskrænkes, ligesom faglighed, erfaring og solidaritet med brugerne skubbes i baggrunden, mens administrative værdier og økonomisk styring skubbes i forgrunden.

3.3. NPM skaber bureaukrati

Sidst men ikke mindst kan NPM som konkret forvaltningspolitik kritiseres for at være bureaukratiseringsfremmende. NPM's anvendelse af markedsrationalet på de offentlige serviceydelser indebærer en genstandsgørelse af de offentlige ydelser. Herigennem lægges grunden til en rationel og kvantitativt orienteret styringsmodel, hvor måling, registrering og kontrol bliver til en uadskillelig del af NPM.

Den markeds-mæssige betragtningsmåde og den deraf følgende eftergørelse af markedsregulering afstedkommer et omsiggribende bureaukrati af måle- og styresystemer: Et "tælleregime".²⁷

4. Kritisk diskussion af effekterne af New Public Management

Som det fremgår af ovenstående er det fra tilhængerside et af de helt grundlæggende argumenter for indførelse af NPM-reformer, at der ved introduktionen af markedsøkonomiske mekanismer i den offentlige sektor vil kunne opnås den højere effektivitet i produktionen af offentlige ydelser, som teoretisk og principielt tilskrives den markedsøkonomiske idealmodel. Argumentet om øget effektivitet fremføres navnlig i forbindelse med "konkurrenceudsættelse" af offentlig opgaveløsning, især ved privatisering og udlicitering. Her – hævdes det – vil markeds-gørelsen ikke blot skabe øget effektivitet indenfor mere "teknisk præget" offentlig produktion, men også i forhold til tilvejebringelsen af mere "bløde" offentlige velfærdsydelser.²⁸

I det følgende diskuteres argumentationen først teoretisk, dernæst med hensyn til hvad konkrete undersøgelser har vist.

4.1. Argumenterne for konkurrenceudsættelse – en principiel, kritisk diskussion

De mere økonomiske argumenter for konkurrenceudsættelse i form af privatisering og udlicitering kan sammenfattes i forventninger om højere effektivitet, bedre kvalitet og mindre bureaukrati. Konkurrence i og i forhold til det offentlige skaber større effektivitet i ressourceudnyttelsen, anføres det, fordi konkurrencen presser leverandørerne til at nedbringe omkostninger. Endvidere fremføres det, at når der kommer nye leverandører ind på markederne stiger innovationen og servicen øges og fører til bedre kvalitet i ydelserne. Og endelig opfattes markedsmodellen som mere fleksibel i forhold til borgernes behov og efterspørgsel og vurderes dermed at fungere mindre bureaukratisk.

Men argumenterne kan i betydelig udstrækning vendes om imod konkurrenceudsættelse. Når tilvejebringelse af en hidtil offentligt leveret ydelse overgår til private, kan omkostningerne stige og/eller kvalitet og udbud kan forringes, fordi de private virksomheder skal opnå et overskud ved aktiviteten, som det offentlige ikke behøver. Der kan også stilles spørgsmålstegn ved argumentet om, at konkurrence i sig selv automatisk skaber innovation og kvalitet. Kritikere mener, at privatisering ikke automatisk fører til at der udvikles nye og bedre metoder, og at kvaliteten ikke stiger, men tværtimod ofte forringes som led i den ressourcebesparelse, som de private virksomheder har forpligtet sig på. Endelig kræver privatisering og udlicitering af offentlig opgaveløsning betydelige ressourcer til udbud, opfølgning, kontrol og tilsyn med de private opgaveudførere, hvilket også kan lede til mere bureaukrati.

4.2. Hvad viser videnskabelige undersøgelser?

De generelle økonomisk teoretisk argumenter for, at konkurrenceudsættelse fører til øget effektivitet suppleres fra neoliberalistisk inspirerede økonomer ofte med konkrete studier, som skal dokumentere denne effektiviseringsgevinst ved konkret gennemførte privatiseringer og udliciteringer.^{30 31}

²⁷ Jf. Den Alternative Velfærdskommission, Velfærd med Kvalitet og mennesket i fokus, Socialpolitisk Forlag 2006, og Lund, Henrik Herløv, Mod det todelte samfund, Nyt fra Samfundsvidenskaberne 2009.

²⁸ Jf. fx CEPOS, Det økonomiske potentiale for udlicitering i kommunerne, Maj 2008, Dansk Industri, Offentlig – pri-vat samarbejde, diverse årgange, samt Konkurrencestyrelsen, Konkurrenceredegørelse, diverse årgange.

²⁹ Jf. Hartman (red), Konkurrencens konsekvenser, s. 13 ff, SNS Forlag, Stockholm 2011, og Petersen, Ole Helby m.fl. Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver, s. 6 ff, AKF, København 2011.

³⁰ Jf. i Danmark fx Konkurrenceredegørelse 2009. Konkurrencestyrelsens konklusion var, at der kunne opnås besparelser på 6-700 mio. kr. årligt ved yderligere udlicitering i kommunerne. Redegørelsen berører ikke konkurrencens betydning for kvalitet i opgaveløsningen.

³¹ Fra mere "hardcore" neoliberalistisk hold hævdes fx i Danmark besparelspotentialet at være langt større – ca. 15 mia. kr. – jf. CEPOS, Det økonomiske potentiale for udlicitering i kommunerne, Maj 2008, og Dansk Industri, Offentlig-privat samarbejde, 2010.

Mere uafhængige og videnskabelige analyser og gennemgange af sådanne studier og den heri indeholdte dokumentation for effekterne af udlicitering og privatisering af offentlige opgaver³² viser imidlertid, at der generelt ikke er entydige besparelsesgevinster ved at udlicitere.³³ Ej heller er kvalitetsgevinster dokumenteret, idet der tværtimod ofte ved opgørelserne af besparelserne netop mangler dokumentation for, at besparelserne ikke er sket på bekostning af forringelser af kvaliteten.

Et andet problem er, at mange studier af effekten af udlicitering m.m. kun i utilstrækkeligt omfang medregner omkostninger til gennemførelse og kontrol af udbudsforretninger, opfølgning og tilsyn. Ligeledes er det et problem, at de fleste studier kun giver et øjebliksbillede af effekter ved første udliciteringsrunde, men ikke tager højde for, at her- og nu-besparelser set over længere tid svinder, fordi private aktører bliver mere realistiske i deres prissætning.³⁴

Endelig tager nogle af de mere bombastiske opgørelser af besparelsepotentialet³⁵ udgangspunkt i en overførsel af gevinster ved udlicitering på mere tekniske områder, såsom rengøring, til de mere bløde velfærdsområder, hvilket der ikke er belæg for i videnskabeligt tilrettelagte og udførte studier.³⁶

Afrunding

Skønt indførelse af NPM-reformer som oftest begrundes med en økonomisk-teoretisk argumentation og med henvisning til konkrete økonomiske gevinster, savner disse begrundelser i betydelig udstrækning konkret dokumentation og videnskabeligt belæg. NPM-anbefalingerne for markedsgørelse og konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor har i stedet tydeligt ideologisk-politiske rødder og må da også nok så meget ses som en del af de seneste 50 års stærke neoliberalistiske økonomisk-politiske strømninger med sigte på at rehabilitere markedet overfor velfærdsstaten.

Henrik Herløv Lund er merkonom og cand. scient. adm., tidl. underviser ved Forvaltningshøjskolen og tidl. medlem af Den Alternative Velfærdskommission og CEVEA.

³² Jf. Hartman, Laura (red), Konkurrencekonsekvenser, s. 13 ff, SNS Forlag, Stockholm 2011, og Petersen, Ole Helby m.fl., Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver, s. 6 ff, AKF, København 2011.

³³ Jf. Petersen, Ole Helby m.fl., op. cit., s. 6, og jf. Hartman, Laura, op. cit., s. 265.

³⁴ Jf. Petersen, Ole Helby m.fl., op. cit., s.7.

³⁵ Jf. CEPOS, Ibid.

³⁶ Jf. Petersen, Ole Helby m.fl., Ibid., og fx Greve, Carsten, Offentlig ledelse – teorier og temaer i et politologisk perspektiv, Djøf Forlag 2009.





NPM och demokrati

Af Lennart Lundquist

NPM definieras på lite olika sätt. Praktiken verkar spela större roll än teorin, men man kan nämna teoretiska inspirationskällor som managementtänkande, agent–principalteori, nyinstitutionell ekonomi, transaktionskostnadsanalys och rational choice-teori. Till detta kommer nyliberalismen (Boston 2011: 17f):

This market-based model includes the familiar elements of shrinking government and making administration more efficient through use of private-sector performance-management and motivation techniques. It advocates treating citizens like customers, separating public administrators from the public policy process, and convincing both that government is nothing more than a business within the public sector. The assumption is that people are rational self-maximizers who compete with others and respond primarily to economic incentives. When such behavior occurs, it may be efficient in some sense, but it may also pose a threat to democratic governance ... (Box et al 2001: 611).

Nyliberalismen intar en särställning som ideologiskt paraply för hela inriktningen och svarar för viktiga bidrag – inte minst marknadsfokuseringen. Man kan säga att den både ingår i och omsluter NPM. Nyliberalism och NPM tillsammans kallar jag för ekonomismen. NPM har tagits upp i olika politiska kontexter men hör naturligt hemma i nyliberalismen. Här opererar viktiga inspiratörer från forskningsvärlden men framför allt en anhopning av politiska och ekonomiska makthavare, som nationer som England (Thatcher) och USA (Reagan) samt internationella organisationer som OECD, IMF och Världsbanken (Boston 2011: 18f). Spännvidden är betydande:

... it is not only about facilitating free trade, maximizing corporate profits, and challenging welfarism. Rather, neo-liberalism carries a social analysis which, when deployed as a form of governmentality, reaches from the soul of the citizen-subject to education policy to practices of empire. Neo-liberal rationality, while foregrounding the market, is not only or even primarily focused on the economy; rather it involves extending and disseminating market values to all institutions and social action, even as the market itself remains a distinctive player. (Brown 2003: 7).

Föreläsarna beskriver ekonomismen som oundviklig. Det slutliga och enda målet för mänsklig verksamhet anses vara maximal växt och med den produktivitet och konkurrens (Bourdieu 1998: 31f). Den bryter fram med naturlagens kraft och präglar allt. Marknadsvärden, som innebär att nästan allting kan köpas och säljas, har kommit att styra våra liv utan att vi egentligen har gjort ett medvetet val. "It is almost as if it came upon us" (Sandel 2012: 5).

Olika perspektiv på NPM

I en aktuell samlingsvolym om NPM bedömer redaktörerna målen för de flesta NPM-reformer som att "improve the effectiveness and efficiency of the public sector; to enhance the responsiveness of public agencies to their clients and customers; to reduce public expenditure; and to improve managerial accountability" (Christensen & Lægreid 2011: 1). Vi får bilden av makthavare som kalkylerar sig fram till en maximal organisering av det offentliga. Jag kallar detta för managementperspektivet, och det förfäktas framför allt av anhängarna till NPM. Perspektivet tillskriver NPM en instrumentell syn på organisation och verksamhet. Men organisering är aldrig något rent tekniskt instrument: effekten kan bli "serious damage to values and concepts such as 'care', 'duty', 'self-management', and other professional concepts of organization and work conduct which has been developed over centuries" (Diefenbach 2009: 909).

Ett annat perspektiv, maktperspektivet, uppbärs främst upp av ekonomismens kritiker som generellt uppfattar den som odemokratisk. NPM-aktörer anses stödja den kapitalism som har den stora tjänstesektorn i välfärdsstaten som ett lönande expansionsområde när de privata tjänste- och varumarknaderna inte längre ger tillräcklig profit (Crouch 2004: 78f). En falang inom maktperspektivet bedömer nyliberalismens syn på människan och samhället som oförenlig med demokrati:

[N]eo-liberalism ... figures individuals as rational, calculating creatures whose moral autonomy is measured by their capacity for "self-care" – the ability to provide for their own needs and service their own ambitions. In making the individual fully responsible for her/himself, neo-liberalism equates moral responsibility with rational action; it relieves the discrepancy between economic and moral behavior by configuring morality entirely as a matter of rational deliberation about costs, benefits, and consequences. ...

A fully realized neo-liberal citizenry would be the opposite of public-minded, indeed it would barely exist as a public. The body politic ceases to be a body but is, rather, a group of individual entrepreneurs and consumers ... which is, of course, exactly the way voters are addressed in most American campaign discourse. (Brown 2003: 15).

Managementperspektivet används således mest i ekonomismens egna förvaltnings- och organisationsanalyser. Maktperspektivet förekommer mest i den övergripande kritiken av ekonomismen. Säkert finns det politiker, ämbetsmän och akademiker som verkligen uppfattar NPM som instrument för en mer effektiv och responsiv offentlig förvaltning.

Valet av kärnvärden för offentlig förvaltning är kontroversiellt då det finns ett otal möjliga varianter (se t.ex. Beck-Jørgensen & Bozeman 2007). Min utgångspunkt är vad jag kallar vårt offentliga etos som består av demokrativärden (folkmakt, konstitutionalism och offentlig etik) och ekonomivärden (rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet) (Lundquist 2012: 38ff). Idén är att samtliga värden måste tillgodoses i det offentliga beslutsfattandet. Olika aktörer lägger tyngdpunkten olika i valet av värden.

Värden för det offentliga – ekonomi

Innan vi går in på demokrativärdena, som är analysens huvudobjekt, ska jag utifrån ett kritiskt maktperspektiv snabbt se på ekonomivärdena som ekonomismens anhängare upplever som sin starka sida:

This trend is portrayed as part of larger, epochal developments – globalization and neo-liberalism. This is held to mean that public sector organizations must be changed to fit to 'the new spirit of capitalism' ... Hence, three strategic outside-orientations are widely mentioned: market-orientation (commodification of services under the slogan of 'value for money'); stakeholder-orientation (meeting the objectives and policies particular of strong and influential

external stakeholders); and customer-orientation (service delivery from a customer's perspective). In terms of inside-orientation, two strategic objectives in particular are mentioned time and again within NPM-discourses: 'increased efficiency, effectiveness and productivity' (defined and measured in functional and technological terms), and 'cost-effectiveness' (which usually means cost-reduction, including measures such as downsizing, competitive tendering, outsourcing, and the privatization of services). (Diefenbach 2009: 894f).

Har NPM lett till effektivisering av den offentliga sektorn, dvs. större rationalitet, lägre kostnader och högre produktivitet? Christensen och Lægreid, som bedrivit omfattande forskning om NPM, menar att det inte är empiriskt bekräftat att NPM leder till någon förbättring utan negativa bieffekter. Det gäller såväl frågan om makroekonomiska effekter som serviceeffektivitet och effekter på demokratin (Christensen & Lægreid 2011: 10ff). En svensk analys av välfärdsområdet, genomförd av ett borgerligt studieförbund (tillskyndare av NPM), gav för förbundet oväntade resultat. Förbundets forskningschef sammanfattar i en tidningsartikel att "[u]tifrån befintliga studier kan vi inte hitta några vetenskapliga belägg för att de högt ställda förhoppningarna om att ökad konkurrens skulle leda till förbättringar av välfärden har infriats" (Hartman 2012). Slutsatserna var inte populära hos förbundets intressenter och ledde till forskningschefens avgång.

Nu verkar det inte som om negativa resultat spelar någon roll för ekonomismens livskraft (Christensen & Lægreid 2011: 12). Istället kan den enorma uppslutningen av makthavare bakom ekonomismen förklara dess livskraft. Varför försvann den inte efter den finansiella kollapsen 2008-09 (och andra misslyckanden runtom i världen)? Orsaken till keynesianismens kris på 1970-talet, som ledde till dess kollaps, behöver inte ha varit att det var "something fundamentally wrong with its ideas, but because the classes in whose interests it primarily operated, the manual workers of western industrial society, were in historical decline and losing their social power" (Crouch 2011:1).

Bourdieu menar att nyliberalismen framgångar kan tillskrivas en stark maktbas i en enormt resursrik intellektuell arbetsstyrka (Bourdieu 2003: 12, 18). Denna får sin makt från de intressenter som den företräder: aktieägare, finansoperatörer, industrialister, konservativa och socialdemokratiska politiker samt toppämbetsmän i finansministerier (Bourdieu 1998: 96). George noterar oundviklighetsuppfattningen:

No matter how many disasters of all kinds the neoliberal system has visibly created, no matter what financial crises it may engender, no matter how many losers and outcasts it may create, it is still made to seem inevitable, like an act of God, the only possible economic and social order available to us. ... (George 1999).

Värden för det offentliga – demokrati

Hur uppfattas demokratin inom ekonomismen? Box et al (2001: 609) svarar att "democracy as we know is a shadow of the ideal, and modeling the public sector after the private may aggravate this problem". I amerikansk diskussion har ett antal problem noterats:

To list just a few: the growing dominance of corporate interests in "organized political combat" amid the decline of labor unions and civic associations ... ; the emergence of an "unequal democracy" based on the rising political importance of money, growing disparities of wealth, class biases in citizen voice, and differential representation skewed toward the rich ... ; the ascendance of marketized, managerial, and technocratic modes of governance ... ; partisan polarization and deadlock that renders government ineffective and entrenches a pro- corporate, high-inequality status quo ... ; the rising use of "crafted talk" and policy-design strategies to cultivate popular acceptance of actions sought by extreme activists and wealthy donors ... ; the persistence and growth of constitutional and institutional features that subvert popular rule ... ; the rise of disciplinary modes of poverty governance that deepen marginalization for the most disadvantaged ... ; and new uses of electoral rules to sideline or neutralize groups that are ill-served by the prevailing social order ... (Dahl & Soss 2012: 18f).

Demokrati utspelas inom ett maktsystem: "citizens strive to fashion a common world out of conflict and differences" (Dahl & Soss 2012: 18). Problemen är inte bara en konflikt mellan offentligt och privat:

It is better understood as the unmooring of political power from the public. Kratos (power) has shifted away from the demos (common people) toward individuals and corporations with dominant market positions, toward extreme and attentive organized interests, and toward insulated managerial elites. (Dahl & Sos 2012: 19f).

Guy Peters (2010) hävdar att det skett ett skifte i demokratiuppfattning där traditionella institutioner förlorat mark och ersatts av fokusering på förvaltningen. Den representativa demokratin bedöms vara svag: valdeltagandet har sjunkit, medlemsantalet i politiska partier och andra organisationer har gått ned. Allmänheten anser att den representativa demokratin inte kan tillgodose deras intressen. Istället för att söka påverka genom de allmänna valen söker medborgare uppnå mer direkt kontroll över förvaltningen. Peters sammanfattar med att detta utgör ett skifte för det offentliga – från kollektivt aggregerande av intressen till att reagera på individuella krav (Peters 2010: 211). Men därmed tappar han bort en nödvändig del av demokratin, nämligen att den gäller att fatta gemensamma beslut i gemensamma angelägenheter. Försök att utifrån egenintressen söka påverka förvaltningen förekommer i alla slags politiska system – ibland med mutor som övertalningsmedel. Peters antyder, för att lite hårdra hans resonemang, att en formellt utformad representativ demokrati och byråkrati tidigare var tillräcklig legitimitetsgrund för det offentliga. Nu fokuserar medborgarna istället individuellt på substansen i den offentliga verksamhetens output.

Gör medborgarna rationella val mellan input- och outputengagemang? Det kan ifrågasättas! Så betungande är det inte att gå till val vart fjärde år att man medvetet avstår till förmån för kraftsamling på outputsidan. I Sverige har för övrigt de två senaste riksdagsvalen uppvisat ökat deltagande. (Något mer strukturellt gäller för verkligt arbetskrävande engagemang i demokratin, som aktivt partimedlemskap.) Föreställningen att medborgare tidigare struntat i substansen bara processen varit korrekt verkar mindre sannolik.

Peters (2010: 215f, 219f) berör också de specifika NPM-förhållanden som gör det svårt att få till stånd offentligt ansvar. När man överför tjänster till kontraktsrelationer, eller andra marknadskonstruktioner, reduceras politisk kontroll och kontroll från allmänheten (utom i den individuella konsumentrollen). Därmed skärps sociala skillnader, och svaga individer får ännu svårare att få gehör för sina ståndpunkter.

Då jag inte tror på ett avgörande skifte från input- till outputdemokrati väljer jag en annan väg. Demokratin har några fundamentala substansvärden (jämlighet, frihet, rättvisa och solidaritet) och processvärden (som öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar) som med olika betoning ingår i de flesta demokratidoktriner. Jämlighet, rättvisa och solidaritet betonas kraftigare hos vänstern medan (val)frihet har en tydlig förstärkning hos högern. Ett värde ser jag som nödvändigt: att samhällsmedlemmarna behandlas och betraktas som jämlika (Lundquist 2001). Att NPM går illa åt demokrativärdena är tydligt på alla nivåer:

While creating new value along the lines of abstract quantification and monetarization at the same time, it ignores, reduces, damages or even destroys many other values; the traditional public service ethos and its commitment to impartiality, social equality, integrity, equity and communitarian values, a care for the qualitative dimensions and the uniqueness of each individual and individual case, the socio-philosophical ideas of citizenship, representation, neutrality, welfare and social justice ... It is the devaluation of public goods and services, of ethical principles of public governance, of ethical values, and of a public sector ethos at such a large scale that it has, indeed, historical dimensions. (Diefenbach 2009: 895f).

En nödvändig del av demokratin är således jämlikheten, och redan här avviker nyliberalismen från demokratiska ideal (MacEwan 1999: 82ff, 152f). Georges tolkning av Margaret Thatcher illustrerar:

Thus Thatcher once said in a speech, "It is our job to glory in inequality and see that talents and abilities are given vent and expression for the benefit of us all." In other words, don't worry about those who might be left behind in the competitive struggle. People are unequal by nature, but this is good because the contributions of the well-born, the best-educated, the toughest, will eventually benefit everyone. Nothing in particular is owed to the weak, the poorly educated, what happens to them is their own fault, never the fault of society. (George (1999).

Ser vi på sedan på friheten, som är ekonomismens viktigaste substansvärde, möter vi också problem: ekonomismen bekänner sig nämligen till valfrihet, men inte frihet, och ersätter då ett politiskt demokrativärde med ett marknadsvärde. En tidigare svensk socialdemokratisk utbildningsminister, Bengt Göransson, beskriver (på youtube) dilemmat:

Har ni tänkt på att frihet inte längre är det viktigaste värdet i samhället. Det har ersatts av valfrihet vilket är mycket märkligt. Och frihet och valfrihet är faktiskt inte samma sak. Valfrihet det är rätten att välja ett sortiment som andra tillhandahåller mig och den har den egenskapen, valfriheten, att den privatiserar. Valfrihet har jag för mig och du för dig. Väljer du rätt eller fel är ditt problem. Väljer jag rätt eller fel så är det mitt. ...

Friheten blir ... i god mening gemenskapsskapande – den förutsätter hänsynstagande till andra. Jag får inte hindra andra i min egen expanderande frihet och det leder också till att friheten förutsätter jämlikhet. Friheten är omöjlig i ojämlika samhällen.

Ekonomister beskriver marknaden, med valfriheten som kärnvärde, som något demokratiskt. Detta har effekter:

The result is a tendency to reduce complex social and economic issues to the management of diversity at the level of the individual organization. What we are suggesting is that the managerial state, that is, the market model of administration, avoids addressing the underlying social issues that affect society. Substantive issues at the core of contemporary life, such as racism, poverty, and disability, become individual problems rather than matters to be addressed through substantive democracy. (Box et al 2001: 614).

Redan med det enda substansvärde ekonomismen egentligen förfäktar, dvs. (val)friheten), uppstår således problem och dessa förstärks vid konfrontationen med övriga demokrativärden. Att solidaritet inte finns med är naturligt mot bakgrunden av betoningen av individualism.

Colin Crouch kallar nyliberalismens modell för postdemokrati. Han avser då ett politiskt system där politikerna blivit alltmer inneslutna i sin egen värld och relaterar sig till allmänheten genom manipulering baserad på reklam och marknadsundersökningar. Demokratins yttre form tycks oförändrad men den blir ett tomt skal. De multinationella företagen får stort politiskt inflytande utan att ens behöva delta i den politiska processen. Den politiska klassen bildar tillsammans med företrädare för storföretag en politisk elit (Crouch 2004: 7, 2011). Därmed antyds en än mer djupgående samhällsförändring som pågår i västdemokratin, nämligen att de politiska institutionerna och organisationerna i ökande utsträckning övertagits av individer och individnätverk som opererar både inom och vid sidan av det formella systemet (Lundquist 2011). Historikern Ylva Hasselberg (2001) beskriver fenomenet som en refeodalisering av samhället.

Demokrati förutsätter medborgare. Medborgarskapet kan överbrygga motstridiga egenintressen och tvinga individerna att beakta hela samhället. Det aktualiserar också det gemensamma bästa som för kollektivet motsvarar egenintresset för marknaden (jfr Bourgon 2007: 15ff). Ekonomismen accepterar möjligen det gemensamma bästa som ett aggregerat mått på individuella preferenser och arbetar med pseudomått som "satisfaction of consumer demands through focus groups and customer surveys, in which largely uninformed public opinion is equated with the public interest. Such an attenuated model of democracy suggests that humans are truly economic beings in search of narrow personal satisfaction" (Box et al 2001: 616).

NPM reducerar medborgaren till kund och vill med detta tillgodose ett demokratikrav, nämligen att individerna ska bestämma beslutssubstansen. Men kunden är något annat än medborgaren. Kunden betalar för en tjänst eller en vara. Är kunden missnöjd vänder den sig till en annan leverantör. Kunden tänker på sig själv utan att bry sig om andra: "Am I personally satisfied?" eller "Does this policy or service advance my own interest?" Individuella rättigheter betonas medan kollektiva skyldigheter försvinner (Aberbach & Christensen 2005: 226ff):

When the citizen is transformed into a customer, why should he be concerned about other customers or about his community? If the government is looked upon as a mere deliverer of services, why should anyone care anything more than that it provides quality of services at low prices? Can a nation be made up of free-riders? ...

To be a customer requires no commitments and a responsibility only to oneself. To be a citizen requires a commitment and a responsibility that goes beyond the self. (Suleiman 2003: 52).

Reduceringen av medborgare till kund utgör en kraftig nedvärdering av det offentliga och därmed av demokratin. "A major defect of the customer service orientation is that it glosses over some of the most fundamental issues in politics, issues with implications for the distribution of power and benefits in society and for related questions of social justice, replacing them with a simple slogan such as putting customers first." (Aberbach & Christensen 2005: 236). Hela kundkonceptet är problematiskt:

... in the political context, responding rapidly to public opinion is not necessarily a sound reaction; extending choice and customisation of products may not best serve public welfare, and applying market research techniques may not provide for the best system for policy decisions. The features of liberal representative democracy, particularly the role of deliberation, informed assent and accountability, have been neglected. Speed of response has been emphasised to the cost of democratic filters and checks on public opinion; enhanced choice, enabled by mass customisation, presents problems of social fragmentation; and the application of market research is no substitute for political discourse and engagement. (Collins & Butler 2003: 52).

Det som av ekonomismen framhålls som positivt i marknadsfunktionen fungerar inte demokratiskt, och det som förloras är för den politiska demokratin synnerligen grundläggande.

Vem driver fram NPM och i vilket syfte?

Green-Pedersens (2002) jämförelse mellan Sverige och Danmark i ett maktperspektiv illustrerar hur NPM överskrider klyftan mellan höger och vänster. Hans tes är att högerpartier för att våga införa NPM vill ha stöd av socialdemokratin som av väljarna uppfattas som välfärdsstatens sanna vänner. Beskriver socialdemokrater NPM som ett angrepp på välfärdsstaten, får högern svårt att ge NPM en positiv framtoning. Pekar socialdemokratin istället på NPM som medel för att förbättra välfärdsstaten blir situationen en annan (Green-Pedersen 2002: 273f).

Socialdemokratins relation till NPM beror på om den befinner sig i regering eller opposition. En socialdemokratisk regering kan finna NPM användbar. I opposition kan partiet med ideologiska motiveringar motverka NPM lanserad av politiska motståndare. Men har socialdemokratin en gång accepterat NPM får den svårt att retirera. Den partipolitiska aspekten kan förklara varför det föreligger olikheter mellan Sverige och Danmark beträffande NPM inom välfärdsområden (Green-Pedersen 2002: 274f). Dansk socialdemokrati har sedan 1980-talets oppositionsposition en negativ hållning till privatisering som inte förändrats för att partiets ledning önskat en mer pragmatisk hållning. Svensk socialdemokrati inledde på 1980-talet i regeringsställning reformer med bl.a. decentraliseringar och större serviceorientering, medan marknadsreformer undveks. Under det borgerliga styret 1991-94 motsatte sig socialdemokratin mer radikala marknadsreformer och upphävde vissa efter maktövertagande 1994. Svensk socialdemokrati var dock fortfarande klart mer positiv till marknadsreformer än dansk (Green-Pedersen 2002: 284). När den borgerliga alliansregeringen från 2006 genomförde omfattande NPM-program mötte den föga motstånd. Green-Pedersen menar att socialdemokratin i viss utsträckning "bestämmer" om borgerliga regeringar kan föra NPM-politik eller inte. I Danmark har borgerliga regeringar mest avstått från privatiseringar medan svensk borgerlighet, med visst stöd i socialdemokratins tidigare ståndpunktstagande, utan större motstånd genomfört långtgående privatiseringar.

Varför finns inom svensk socialdemokrati ingen samlad uttalad negativ uppfattning om privatisering med profitintresset i välfärden, vilket ideologisk vore att förvänta? Utgår man från en bedömning av väljarattityder? Sociologen Stefan Svallfors (2011, 2012) redovisar siffror från 1986 till 2010 på svar på frågan: "Vem anser Du i allmänhet är bäst lämpad att sköta följande service?" (Nämligen utbildning, sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg och socialvård.) Den andel som föredrar stat och kommun utgör enligt den senaste mätningen (2010): utbildning 85 %, sjukvård 83 %, barnomsorg 69 %, äldreomsorg 78 %, socialvård 85 %. Siffrorna visar stor stabilitet över tid. Andra undersökningar pekar i samma riktning.

Att utifrån dessa siffror kalkylera med ökat väljarstöd genom att införa NPM är inte seriöst. Men inom socialdemokratin finns en falang som har ett egenintresse i att stödja vinst i välfärden. I partitidningen Tiden utpekas kända socialdemokrater som påstås på uppdrag av Svenskt näringsliv ha verkat inom sitt parti för att vrida det i näringslivsvänlig riktning. Under hösten 2012 agerar två kända socialdemokrater knutna till privata välfärdsföretag "som socialdemokratiska debattörer med miljonarvoden för att påverka S att säga ja till vinst." Aktiviteten renderar dessa personer beteckningen dubbelagenter i artikeln (Suhonen & Debels 2012b, 2012a). De båda varnar i tidningsartiklar sitt parti för att överge politiken med vinst i välfärden som om just denna var nyckeln till valseger. Uppfattningen saknar alltså stöd i opinionssiffror.

Dagens (oktober 2013) socialdemokratiska partiledning har inte tagit entydigt avstånd från vinster i välfärden. Detta trots att det saknas bevis på att privatisering medför effektivitetsfördelar och att opinionsundersökningar visar att en klar majoritet av medborgarna inte önskar dessa konstruktioner. Av riksdagspartierna är endast vänsterpartiet tydligt negativt. En opinionsundersökning i september 2013 får som reaktion på påståendet: "Vinst skall inte tillåtas inom skattefinansierad vård, skola och omsorg" att 58 % menar att "det är mycket eller ganska bra", 23 % "mycket eller ganska dåligt" och 14 % "varken bra eller dåligt" medan 6 % inte har någon uppfattning.

I Danmark och Norge verkar regeringarna tolka den svenska utvecklingen positivt och öppnar för ökade egna privatiseringar. För dem som förstår den kapitalistiska marknadens funktionssätt är emellertid slutsatsen en annan. Liksom George ser de girighet som drivkraften i ekonomin:

[F]rom the results, one can easily see that the whole point of privatisation is neither economic efficiency or improved services to the consumer but simply to transfer wealth from the public purse – which could redistribute it to even out social inequalities – to private hands.

I submit that we should stop talking about privatisation and use words that tell the truth: we are talking about alienation and surrender of the product of decades of work by thousands of people to a tiny minority of large investors. This is one of the greatest hold-ups of ours or any generation. (George 1999).

Vi har alltså ytterligare en punkt att beakta: makthavarnas, särskilt då politikernas, enfald och okunnighet beträffande kapitalismens verklighet. I TV-program hösten 2013, som belägger upprörande förhållanden i svenska friskolor, meddelar utbildningsministern att han är förbannad, besviken och upprörd över de aktuella skolornas handlande. Hans reaktion visar på en enorm naivitet, och det är mot denna bakgrund som vi har att bedöma det gigantiska nyliberala experimentet i välfärdssektorn som så många av samhällets svaga utsätts för.

Slutsatser

Det verkar inte som om ekonomismens bidragit med någon ökad effektivitet i den offentliga verksamheten, vilket för dess anhängare är ett centralt argument, och effekten på demokratin är direkt negativ. Inte heller är problemet enbart att NPM inte uppfyller demokratins värdekrav. Problemen ligger djupare. Brown ser nyliberalismen som något för västdemokratin artfrämmande (jfr Crouch 2011: 25):

... the welfare state was dismantled on grounds that had almost nothing to do with the terms of liberal democracy and everything to do with neoliberal economic and political rationality. We are not simply in the throes of a right-wing or conservative positioning within liberal democracy but rather at the threshold of a different political formation, one that conducts and legitimates itself on different grounds from liberal democracy even as it does not immediately divest itself of the name. It is a formation that is developing a domestic imperium correlative with a global one, achieved through a secretive and remarkably agentic state; corporatized media, schools and prisons; and a variety of technologies for intensified local administrative, regulatory and police powers. It is a formation made possible by the production of citizens as individual entrepreneurial actors across all dimensions of their lives, reduction of civil society to a domain for exercising this entrepreneurship, and figuration of the state as a firm whose products are rational individual subjects, an expanding economy, national security, and global power. (Brown 2003: 38).

Varför fortsätter man att tillämpa NPM? Det kritiska maktperspektivet besvarar frågan med att vissa personer tjänar mycket pengar på NPM och har makten att genomdriva sin vilja. Samtidigt förstår inte politikerna vad det egentligen är frågan om. Efter två decennier handlar det inte om management utan om att skolor och omsorgsinstitutioner ägs och drivs av riskkapitalägda företag med säte i skatteparadis. Ekonomister verkar i ökande utsträckning överge managementsargumentet effektivitet och lutar sig istället mot ett argument i maktperspektivet, nämligen valfrihet, som de beskriver som ett demokrativärde. Kritikerna förefaller ännu inte ha funnit bra argument för att bemöta detta.

Filosofen Michael Sandel frågar sig om vi verkligen vill att hela våra liv ska styras av marknadsvärden. Det gäller särskilt i dagsläget där marknadsaktörerna lyckats åstadkomma en djup ekonomisk kris. Till detta kommer insikten att marknaden som bestämmer vår offentliga verksamhet inte underställs moraliska krav. Och vi kan inte bara skylla på girigheten utan måste inse att marknader tillåts ta över livsområden där de inte hör hemma. Vi har gått från att ha en marknadsekonomi till att bli ett marknadssamhälle. Det är inte omedelbart klart vad vi ska göra åt detta. En debatt om marknadens plats i samhället är nödvändig (Sandel 2012: 6ff) och det är bråttom:

... our reluctance to engage in moral and spiritual argument, together with our embrace of markets, has exacted a heavy price: it has drained public discourse of moral and civic energy, and contributed to the technocratic, managerial politics that afflicts many societies today. (Sandel 2012: 14).

Lennart Lundquist er dr. fil. og professor emeritus, tidl. professor i statskundskab ved Københavns Universitet (1975 - 1986) og Lunds Universitet (1986 - 2005).

Litteratur

- Aberbach, Joel D & Tom Christensen 2005: Citizens and Consumers: A NPM dilemma, i: Public Management Review, Vol. 7, pp. 225-245.
- Beck Jørgensen, Torben & Harry Bozeman 2007: Public Values: An Inventory, i: Administration & Society, Vol. 39, pp. 354-381.
- Boston, Jonathan 2011: Basic NPM Ideas and their Development, i: Tom Christensen & Per Lægheid 2011 (red.), pp. 18-32.
- Bourdieu, Pierre 1998: Acts of Resistance: Against the Tyranny of the Market, New York: The New Press.
- Bourdieu, Pierre 2003: Firing Back: Against the Tyranny of the Market 2, New York: The New Press.
- Bourgon, Jocelyne 2007: Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration Theory, i: International Review of Administrative Sciences, Vol. 73, pp. 7-26.
- Box, Richard C, Gary S. Marshall, BJ Reed och Christine M Reed 2001: New Public Management and Substantive Democracy, i: Public Administration Review, Vol. 61, pp. 608-31.
- Brown, Wendy 2003: Neo-liberalism and the End of Liberal Democracy, i: Theory & Event. Vol. 7.
- Christensen, Tom & Per Lægheid 2011: Introduction, i: Tom Christensen & Per Lægheid 2011 (red.), pp. 1-13.
- Christensen, Tom & Per Lægheid 2011 (red.): The Ashgate Research Companion to New Public Management, Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Collins, Neil and Patrick Butler 2003: When marketing models clash with democracy, i: Journal of Public Affairs, Vol. 3, pp. 52-62.
- Crouch, Colin 2004: Post-Democracy, Cambridge: Polity Press.
- Crouch, Colin 2011: The Strange Non-Death of Neoliberalism, Cambridge: Polity Press.
- Dahl, Adam & Joe Soss 2012: Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy, Center for Integrative Leadership.
- Diefenbach, Thomas 2009: New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment', i: Public Administration, Vol. 84, pp. 892-909.
- George, Susan 1999: A Short History of Neoliberal Thought, Presented at the Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World, Bangkok.
- Green-Pedersen, Christoffer 2002: New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses, i: Governance, Vol. 15, pp. 271-294.
- Hartman, Laura 2011: Privatiseringar i välfärden har inte ökat effektiviteten, i: Dagens Nyheter 2011-09-07.
- Hasselberg, Ylva 2001: Vem vill leva i nätverkssamhället? i: Tvärsnitt, Nr. 4: 2001.
- Lundquist, Lennart 2001: Medborgardemokratien och eliterna, Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart 2011: Flocken i masssamhället: Den politiska ordningens villkor och uttryck, Lund: Arkiv.
- MacEwan, Arthur 1999: Neo-Liberalism or Democracy, London: Zed Books.
- Peters, B Guy 2010: Bureaucracy and Democracy, i: Public Organization Review, Vol. 10, pp. 209-222.
- Sandel Michael 2012: What Money Can't Buy, London: Alan Lane.
- Suhonen, Daniel & Felix Antman Debels 2012a: När kapitlet fick partibok, i: Tiden 2012: 4.
- Suhonen, Daniel & Felix Antman Debels (2012b): "Politikens dubbelagenter hot mot demokratins kärna", i: DN 2012-10-02.
- Suleiman, Ezra 2003: Dismantling Democratic States, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Svallfors, Stefan 2011: A Bedrock of Support? Trends in Welfare State Attitudes in Sweden, 1981-2010, i: Social Policy & Administration, Vol. 45, pp. 806-825.

