

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	3
1.1 Specialets opbygning.....	7
2. Analytisk metode og teori	9
2.1 Den diakrone analyse	9
2.1.1 Episoder.....	11
2.2 Den synkron analyse.....	12
3. Hvad er NPM?	14
3.1 NPM som ny administrativ tendens	14
3.2 NPM som reformbevægelse	16
3.3 NPM som værktøjskasse for ledelse og styring.....	20
3.4 NPM som forvaltningspolitik.....	21
3.5 Idealer, diskurs og videreudvikling	22
3.6 Kritikken af NPM.....	24
4. Baggrund og årsager	26
4.1 Den tekniske kontekst – situationsforklaringen.....	27
4.1.1 Udviklingen af den danske velfærdsstat	27
4.1.2 Tidlige forsøg på at bremse de offentlige udgifter.....	30
4.1.3 Planlægningen af den offentlige virksomhed	32
4.1.4 Planlægningsproblemer	33
4.2 Den politiske kontekst – koalitionsforklaringen.....	34
4.3 Den institutionelle kontekst – holdningsforklaringen.....	37
4.3.1 Nye bærere af ideologiske budskaber	40
5. Økonomistyringsdiskursen i staten	42
5.1 Den planlægningspolitiske diskurs.....	42
5.2 Etableringen af en selvstændig økonomistyringsdiskurs.....	44
5.3 Inspiration til selvmodernisering	49
5.4 Inkrementelle forandringer og kontinuitet.....	54
5.5 Administrative tendenser.....	58

6. NPM i MBU.....	61
6.1 MBU's ressort	61
6.2 Koncernstyring	63
6.3 Arbejdsprogram og resultatkontrakter	63
6.4 Kontraktstyringsgrundlaget	65
6.4.1 Mål, resultater og løn.....	65
6.4.2 Kritikken af principal-agent teorien.....	66
6.4.3 Kontraktstyring som et kommunikativt styringsinstrument.....	67
6.5 De opnåede resultater	69
6.6 Vurdering af koncernstyringsprojektet.....	70
6.7 På vej mod et nyt koncernstyringskoncept	72
6.8 Koncernstyring i MBU	74
7. Konklusion	76
8. Abstract	82
Litteraturliste	83
Publikationer fra ministerier mm.	86
Websider	87
 Bilag:	
1. Undervisningsministeriets koncernstyring	
2. Årshjul for styringsprocessen	
3. ØKA's vurdering af den nuværende koncernstyring i UVM	
4. Nyt styringskoncept for 2011	
5. Strategi for Undervisningsministeriets koncern 2011	
6. Udkast til koncept for koncernstyring etc.	

1. Indledning

Hvis man betragter den danske forvaltningspolitiske historie, vil man se, at den offentlige sektor er, og altid har været, i konstant forandring. Nøgleord som effektivisering og decentralisering versus centralisering var i lige så høj grad en del af den forvaltningspolitiske agenda for 164 år siden, da ministerstyret blev indført i Danmark, som det er i dag.¹ Derfor burde det undre, når finansminister Bjarne Corydon ved et DJØF-arrangement i 2012 blev spurgt af værten Clement Kjersgaard: "Vil det lykkedes jer [regeringen] at effektivisere den offentlige sektor, hvor ingen andre har kunnet?" Svar: "Det kan du tro."² For hvilken slags effektivisering er det, Kjersgaard hentyder til? Hvem er de andre, for hvem det ikke lykkedes at effektivisere den offentlige sektor? Og på hvilken måde vil Corydon lykkes med at effektivisere den offentlige sektor? Svaret på de tre spørgsmål skal findes i den type forandringer, der har præget den offentlige sektor siden 1980'erne, og som forskere gennem de sidste to årtier har givet samlebetegnelsen New Public Management (NPM). Oversat til dansk: Ny offentlig ledelse.

At ledelse er blevet udråbt til det nye mantra i den offentlige sektor, kan ses af det simple faktum, at ledelse udpeges som løsningen på stort set alle problemer indenfor det offentlige, hvad enten det er indenfor syge-, transport- eller uddannelsessektoren. Sagt med andre ord er ledelse i alle sine afskygninger et populært begreb. Og mange byder sig til i den semantiske kamp om definitionen på, hvad ledelse er for en størrelse. Godt bevæbnet med mere eller mindre velbegrundede argumenter, symbolske artefakter og retoriske tricks søger meningsdannere at betydningslade begrebet. Det giver nemlig ikke sig selv, hvad ledelse er. Ledelse er en tom kategori, en flydende betegnelse, der må fikseres og indholdsudfyldes. Og den måde hvorpå ledelsesbegrebet i den offentlige sektor i de sidste par årtier er forsøgt fikseret og italesat, er gennem akronymet NPM. NPM er konstrueret som afløser for Public Administration (offentlig administration eller forvaltning), ud fra en sontring mellem administration og ledelse, hvor administration er fyordet, der hører fortiden til, mens ledelse er honnørordet, der tilhører en fremtidsorienteret nutid.

I dette speciale vil jeg vise, hvordan NPM kan begrebsliggøres som en samlebetegnelse for en række forvaltningspolitiske doktriner samt diverse organisatoriske og ledelsesmæssige reformer og eksperimenter, der siden be-

¹ Se f.eks. Dansk forvaltningshistorie bind I-III; og Betina Wolfgang Rennisons ph.d.-afhandling *Offentlig ledelse i tekst tal og tale* (2003) for et par eksempler.

² Djøfbladet. Nr. 11. 8. juni 2012.

gyndelsen af 1980'erne har kendetegnet moderniseringen af den offentlige sektor i den vestlige verden. NPM kan ses som et normativt, handlingsforekrivende politisk program for offentlig reformering, og som løsningsforslaget på en række samfundsøkonomiske problemer og påståede dysfunktioner ved den offentlige sektors funktionsmåde. Fænomenet er kendetegnet ved en række normative forskrifter som f.eks.: Mindre politisk detaljestyling; klar adskillelse mellem politik og administration; øget decentralisering, service-, resultat- og markedsorientering; strammere økonomisk styring; præstationsorienteret ledelseskultur; og sidst, men ikke mindst, udviklingen af diverse incitamentsstrukturer, herunder individualiserede lønformer.³

NPM har de sidste årtier domineret ledelsesbegrebet i diskussionen om ledelse i den danske offentlige sektor. Dette skyldes, at perspektiverne i NPM er leveringsdygtige i et klart sprog, og at NPM fremstiller tilgængelige koncepter og konkrete værktøjer, der gør NPM let omsætteligt på et marked, der hungrer efter en opskrift på, hvordan man gør tingene på den bedst mulige måde. NPM leverer universelle opskrifter og legitimeres som en socialt skabt konvention for den 'rigtige', 'hensigtsmæssige', 'nødvendige' og 'moderne' måde at lede og organisere den offentlige sektor på. NPM opererer med en 'logik for passende adfærd', som offentlige organisationer, ledere og medarbejdere kan måles og bedømmes i forhold til. Opskrifterne fremstilles som regellignende fakta, alle bør adoptere. De lader sig ikke diskutere.⁴ Opskrifterne er blevet ideologier, der lader til at hæve sig op over tid og rum, eksemplificeret af Kjersgaards spørgsmål og Corydons svar.

Men hvordan er det kommet så vidt? Hvordan er det gået til, at den offentlige forvaltning, der førhen var decideret ledelsesfremmed, er blevet ramt af en 'ledelsesfetichering' og en forholdsvis ureflekteret besættelse af populære ledelsesopskrifter? Denne undren udgør udgangspunktet for dette speciale. Min ambition er at løsrive mig fra de to hovedpositioner, der kan lokaliseres i den samfundsvidenskabelige forskning om den offentlige sektors modernisering. Den ene er den effektivitetsorienterede position. I denne position ses forskningen som et kritisk medspil til de politiske forsøg på modernisering. Man er her i princippet enig i de overordnede politiske programerklæringer om den offentlige sektor, men man tvivler på viljen og evnen til at gennemføre

³ Rennison, B. W. (2003): s. 2.

⁴ Rennison, B. W. (2003): s. 3.

dem.⁵ Den anden er den legitimitetsorienterede position, der bekymrer sig om, hvorvidt moderniseringens systembetragtninger nu også er forankret i befolkningens livsverden. I denne position ses forskningen som et bolværk, der skal beskytte velfærdsstaten og de særligt udsatte grupper, der er afhængige af denne, mod en nykonservativ bølge. De politiske programmerklæringer, f.eks. Kvalitetsreformen, som daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen igangsatte i 2006, ses som en retorik, der dækker over en skjult dagsorden om at nedbryde velfærdsstaten.⁶ Disse normative positioneringer risikerer at lukke spørgsmålet om offentlig ledelse på forhånd. Jeg foretrækker at anlægge en mere deskriptiv epistemologisk tilgang, der giver mulighed for en åben udforskning af begrebet NPM, og som ser bort fra en given meningsfuldhed, og i stedet søger at indkredse begrebet på ny. Frem for at forudsætte NPM som et bestemt ontologisk begreb, og dermed spørge *fra* dette begreb, vil jeg træde et skridt tilbage og spørge *til* begrebet. Jeg vil lade mig lede af en kritisk nysgerrighed overfor selve den konstitutive kamp om konstruktionen af begrebet NPM i den offentlige sektor. Jeg vil iagttage NPM ved at betragte det i dets historiske tilsynkomst og praktiske konstituering – idet konstituering i denne sammenhæng følger det grundlæggende epistemologiske princip i dette speciale: At fænomener per se ikke har nogen bestemt betydning. Betydningen er konstrueret afhængigt af tid og rum.⁷ Altså vil jeg via et historisk vue skabe en overordnet forståelse for NPM's genese og udvikling. Og via et aktuelt studie af kontraktstyring i Ministeriet for Børn og Undervisning (MBU) forsøge at afdække, hvordan NPM konkret kommer til udtryk.

Grundproblematikken for specalet er at spørge til de kommunikative konstitutionsbetingelser for NPM. I den forbindelse lyder mit overordnede forskningsproblem således:

Hvad skyldes styringsreformerne indenfor den offentlige sektor betegnet New Public Management, og har reformerne haft den tilsigtede effekt, hvis man ser på, hvordan de er blevet implementeret i Ministeriet for Børn og Undervisning?

⁵ Se f.eks. Gage, R.W. et al. (1989): *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*; Bozeman, B., red. (1993): *Public Management. The State of the Art*; Eliassen, K.A. et al. (1993): *Managing public organizations – Lessons from contemporary European Experience*; og Nordhaug, O. et al. (1997): *Personaleledelse – en målrettet strategiproces*.

⁶ Se f.eks. Dalsgaard, L. og Jørgensen, H. (1994): *Den offentlige sektors og de ansattes værdier og deres værdighed*; og Klausen, K. K. (1996): *Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse*.

⁷ Rennison, B. W. (2003): s. 6.

I denne problematik ligger ikke blot en interesse for, hvordan fænomenet NPM er blevet skabt i tid og rum, men også en opmærksomhed omkring, hvilke konsekvenser NPM har haft for den offentlige sektor. Specialet følger dermed to spor i afsøgningen af NPM: Et diakront og et synkront. I det diakrone spor følger jeg udviklingen af NPM, herunder hvordan fænomenet er opstået, og hvilken betydning fænomenet har tillagt sig over tid, for på den måde at forstå den historiske skabelsesproces der ligger til grund for fænomenet. Den diakrone analyse får følgeskab af en synkron analyse, hvor jeg ser nærmere på, hvordan NPM i form af resultatkontrakter er blevet implementeret i MBU, herunder hvorledes man har fulgt op på resultatkontrakterne. Intentionen er at vise, hvorledes resultatkontrakter er blevet anvendt som et kommunikativt styringsinstrument i MBU. Den synkron analyse fungerer med andre ord som et supplement til den diakrone analyse i form af et konkret empirisk eksempel.

I sit historiske såvel som kommunikative blik på NPM henter specialet sin metodiske inspiration fra den institutionel-historiske forvaltningsforskning.⁸ Denne forskning er inspireret af forskellige teoritraditioner, herunder diskursanalyse, institutionel teori og ikke mindst sociologen Niklas Luhmanns systemteori, hvilket vil komme til udtryk i foreliggende analyse af NPM.

Specialet tager udgangspunkt i et enkelt ministerium ud fra antagelsen om, at hvert ministerområde har implementeret NPM forskelligt på grund af de forskelligartede forudsætninger og behov. Desuden beskæftiger dette speciale sig udelukkende med NPM rent internt i MBU, hvilket vil sige det, der udgør ministeriets koncern: Departementet, Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen og UNI-C. Dermed har jeg fravalgt store dele af ministeriets ressort herunder grundskolerne, gymnasierne og erhvervsskolerne. Dette fravalg skyldes primært en vurdering af, hvad der har været muligt at undersøge, specialets omfang taget i betragtning, men også hvorvidt det er muligt at opnå en form for konstruktiv sammenlignelighed. NPM i ministeriets koncern adskiller sig således væsentligt fra NPM på grundskoleområdet. En indsigt mod dette fokus på et enkelt ministerium og dets koncern vil være, i hvilken grad der på baggrund af denne afgrænsning kan generaliseres til andre områder. Hertil skal det bemærkes, at det ikke har været hensigten med dette speciale at lave en universel NPM-analysemodel, men blot at give en forståelse af, hvilke virkninger styringsreformerne fik, og om de opnåede den tilsigtede effekt.

⁸ Særligt Niels Åkerstrøm Andersens ph.d.-afhandling *Selvskabt forvaltning* fra 1995.

1.1 Specialets opbygning

Specialet er opbygget af seks afsnit:

I det første afsnit *Analytisk metode og teori* fremstiller jeg en institutionel historisk metode med henblik på at begribe institutionelle forandringer, hvilket må siges at være hensigten med dette speciale. I den forbindelse viser jeg, hvad det er, der gør institutionel historie til en særlig velegnet metode i forhold til at svare på specialets problemformulering. Min fremstilling af en institutionel historisk metode bygger som beskrevet på forskellige teoritraditioner, herunder diskursanalyse, institutionel teori og Luhmanns systemteori.

I det andet afsnit *Hvad er NPM?* vil jeg give en kort oversigt over de væsentligste anvendelser af NPM-begrebet, og hvorledes NPM-litteraturen har udviklet sig. Som det fremgår af afsnittet, er begrebet NPM blevet anvendt på mange forskellige måder, herunder som en ny administrativ tendens, en reformbevægelse, en værktøjskasse for ledelse og styring og som en forvaltningspolitik. Sagt med andre ord kan NPM som fænomen begrebsliggøres som en samlebetegnelse for en række forvaltningspolitiske doktriner samt diverse organisatoriske og ledelsesmæssige reformer og eksperimenter, der siden begyndelsen af 1980'erne har kendetegnet moderniseringen af den offentlige sektor i den vestlige verden. Det er imidlertid ikke alle, der har været lige begejstrede over reformerne af den offentlige sektor. Afsnittet afsluttes således med et indblik i en del af den kritik, der har været rettet mod fænomenet.

I det tredje afsnit *Baggrund og årsager* beskæftiger jeg mig med, hvorfor fænomenet først slog igennem i begyndelsen af 1980'erne. Som beskrevet har det, der i dag optræder som NPM-nøgleord om effektivisering og decentralisering versus centralisering altid været en del af den forvaltningspolitiske agenda i Danmark. Dertil kommer, at NPM-forestillingerne vedrørende den offentlige sektors serviceproduktion og dens minimering kan spores tilbage til klassiske, økonomisk-liberalistiske forestillinger og Taylorisme samt bureaukratiteori. I forsøget på at afklare dette opstiller jeg tre supplerende forklaringsrammer: En teknisk situationsforklaring, der fokuserer på de betingelser, muligheder og farer i omverdenen, som kan have udløst eller gjort reformerne af den offentlige sektor nødvendige; en politisk koalitionsforklaring, der ser nærmere på, om der var sket noget i den politiske koalition, at nye magthavere var kommet til, og om de ønskede en ny samfundsmæssig orden; og en institutionel holdningsforklaring, der analyserer hvorvidt, der var tale om et skred i den institutionelle konstruktion, dvs. en ændring i opfattelsen af, hvad der er rigtigt og forkert, muligt og umuligt, hvad der er problematisk, og hvilke løsninger man kan

anvende til at ændre og udvikle velfærdsstaten og den offentlige sektors funktionsmåde. I forlængelse heraf gør jeg opmærksom på nogle i og for sig nye bærere af ideologiske budskaber og deres rolle i forbindelse med introduktionen af NPM-reformer i begyndelsen af 1980'erne: Finansministeriet og de enkelte statsforvaltninger.

I det fjerde afsnit *Økonomistyringsdiskursen i staten* vil jeg med udgangspunkt i udvalgte økonomistyrings- og moderniseringsreformer (retrospektivt NPM-reformer) forsøge at beskrive en række af de problemstillinger, som er rejst gennem udviklingen og udbredelsen af økonomistyring og modernisering i den danske centraladministration. Afsnittet udgør med andre ord specialets diakrone analyse af den konstitutive kamp om konstruktionen af begreberne økonomistyring og modernisering (NPM) i den offentlige sektor.

I det femte afsnit *NPM i MBU* vil jeg se nærmere på, hvordan NPM i form af resultatkontrakter er blevet implementeret i MBU, herunder hvorledes man har fulgt op på resultatkontrakterne. Intentionen er at vise, hvorledes resultatkontrakter er blevet anvendt som et kommunikativt styringsinstrument i ministeriet. Dermed udgør afsnittet specialets synkrone analyse.

I det sjette og sidste afsnit *Konklusion* vil jeg for det første samle op på specialets overvejelser om, hvad det er, der skyldes NPM-reformerne indenfor den offentlige sektor, og om reformerne har haft den tilsigtede effekt, hvis man ser på, hvordan de er blevet implementeret i MBU. Derudover vil jeg se på den etologiske overensstemmelse, mellem de teorier jeg bruger, og den virkelighed jeg analyserer. Specialets metodiske og teoretiske afsnit har imidlertid først og fremmest et etymologisk sigte. I den forbindelse opfattes teoretikere som Luhmann traditionelt set som skabere af et verdensbillede, der står kritisk over for gamle perceptioner knyttet til magtens udøvelse. Ikke desto mindre mener jeg, det er værd at overveje, om disse teorier på et vist plan ikke også selv er dogmer, der understøtter vor egen tids beherskelsesteknologier. Endelig vil jeg vende tilbage til kritikken af NPM, og hvad en række forskere mener, skal være de gældende styringsprocesser, i stedet for NPM.

2. Analytisk metode og teori

I dette speciale anvender jeg en særlig analytisk metode til at analysere NPM's opståen og historiske udvikling. Denne metode betegnes af forvaltningsforskeren Niels Åkerstrøm Andersen som "den institutionelle historie".⁹ Ifølge Andersen er institutionel historie en analysestrategi til at studere grundlæggende forandringer i vort samfunds institutionelle konstruktion. Udgangspunktet for en institutionel historie er således, at samfundet med alle sine delsystemer og handlemuligheder er en institutionel konstruktion. Den institutionelle konstruktion skaber simpelthen samfundets mulighedsbetingelser. Heri ligger to pointer. For det første, at den institutionelle konstruktion er produktiv; dvs. at den skaber positioner, hvorfra individer og kollektiver kan se sig selv som fornuftsvæsener, der evner at handle som rationelle aktører. For det andet, at den institutionelle konstruktion er begrænsende; dvs. at den institutionelle konstruktion dels sætter acceptregler for, hvem som har adgang til de positioner, hvorfra man kan opføre sig som fornuftsvæsen, og dels sætter acceptregler for, hvad det vil sige at tale og handle fornuftigt. Altså er den institutionelle konstruktion på en og samme tid både mulighed og magt. Den er et regime.

Dermed er vi alle fanget i samfundets institutionelle konstruktion. Det er ikke muligt at slippe ud af dette institutionelle fængsel; men det er muligt at iagttage det. Den institutionelle konstruktion er imidlertid ikke umiddelbart iagttagelig. Vi kan selvfølgelig let konstatere, at vi er omgivet af institutioner lige fra økonomiske vismænd og færdselsregler til pæne spisemanerer. Men den mening og de regler for accept, der historisk er lagt ned i institutionerne, er vi så vant til, at vi ikke ser dem. Den institutionelle historie er en metode til at iagttage den institutionelle konstruktion og de muligheder og begrænsninger, den indebærer. Ved at rulle institutionernes historie tilbage og spore deres forankring i forskellige diskursive konflikter og kampe mellem forskellige idealer, bliver det muligt at iagttage de regler, hvorefter institutionerne er dannet og dermed de muligheder og begrænsninger den institutionelle konstruktion sætter.¹⁰

2.1 Den diakrone analyse

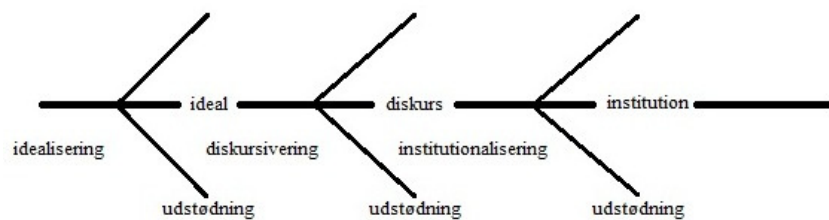
Som metode er den institutionelle histories bygget op af to analytiske led: Det diakrone og det synkrone. Den diakrone analyses formål er at studere institutioners historiske dannelse. For at studere institutioners historiske dannelse, er

⁹ Andersen; N. Å. (1995): s. 16.

¹⁰ Andersen, N. Å. (1995): s. 16-17.

det nødvendigt at rulle institutionernes dannelseshistorie tilbage og se, hvordan idealer for institutioner dannes, diskursiveres og institutionaliseres. Samtidigt er det vigtigt at bemærke, hvilke idealer og diskurser der udstødes, og aldrig bliver institutionaliseret.¹¹ Nedenstående figur illustrerer analysen:

Figur 1. Den diakrone analyse



Kilde: Andersen, N. Å. (1995): *Selvskabt forvaltning*, s. 18.

Distinktionen ideal-diskurs-institution skal ikke forstås som en tidsfølge, hvor der oprindeligt var et ideal, der med tiden sprang ud som institution. Institutioner dannes nemlig ikke én gang for alle, eftersom de er institutionaliseringer af diskurs, og omrokeringer i de diskursive ordener følgelig vil føre til ændring og fornyelse af institutionerne. Det samme gælder i øvrigt idealer. Heller ikke de er uberørt af den måde, de diskursiveres på. Til tider kan fornyelser i diskursen ligefrem føre til brud i diskursens ideale forankring og dermed til brud i de konstitutive skel, der afgrænser diskursens muligheder (det der i figur 1 betegnes udstødning). Det er først i den institutionelle historikers optrevling af institutionernes historie, at logikken fremstår. Den diakrone analyse er således en analyse af, hvordan idealer brydes, udstrækkes som diskurs og institutionaliseres, samt hvordan der forekommer brud i den diskursive orden.¹² I foreliggende speciale giver det anledning til følgende problematik, som jeg vil lade styre min diakrone analyse:

Hvilke idealer ligger til grund for NPM, og hvordan er disse idealer blevet brudt, udstrakt som diskurs og institutionaliseret?

¹¹ Andersen, N. Å. (1995): s. 17.

¹² Andersen, N. Å. (1995): s. 18, 23.

2.1.1 Episoder

Den diakrone analyse efterlader imidlertid et tomrum: Det forklares ikke hvad, der er kilden til nye idealer og diskursers opståen. En historiker der er inspireret af filosofen Michel Foucault, vil nok slå syv kors for sig og sige, at det ville være "essentialisme" at forsøge at forklare dette på anden måde end ved rekurs til de unikke historiske situationer, som ingen fælles "kerne" har. Jeg vil i stedet vende mig mod historikeren William Sewell, Jr., der betragter historien som bestående af dramatiske begivenheder, der kan forårsage forandringer i den sociale orden eller i menneskers opfattelse af eksisterende sociale forhold. Den mellemliggende periode udgør det, Sewell, Jr. kalder en episode: En sammenhængende historisk proces, der har en begyndelse og en afslutning, og som afspejler specifikke kendetegn, der adskiller episoden fra tidligere og senere episoder. Episoders begyndelse og afslutning markeres f.eks. af dramatiske forandringer i regeringers politik, et pludseligt økonomisk op- eller nedsving, en vigtig teknologisk innovation osv. Disse begivenheder er betydningsfulde, fordi de tilvejebringer empirisk data i forhold til hvilke idealer, der bliver selvstændiggjort og italesat, og dermed om muligt opnår diskursens karakter. Sådanne historiske begivenheder resulterer ifølge Sewell, Jr. ofte i transformation af sociale forhold, omdannelse af den historiske selvforståelse, bringelse af nye sociale udviklinger og ændring i måden hvormed sociale interaktioner finder sted.¹³

I dette speciale anvender jeg begrebet episode til at kendetegne brud i produktionen af idealer. En fremherskende forvaltningspolitisk diskurs behøver således ikke at have begrebsmæssig, symbolsk eller metodisk affinitet med forudgående forvaltningspolitiske diskurser. Den forudgående forvaltningspolitiske diskurs kan rent faktisk udgøre målet for den nuværende, hvilket er tilfældet med NPM. Dermed kommer den fremherskende diskurs enten til at fremstå som en antitese til, en reaktion mod eller en innovation indenfor den forudgående diskurs. Selvom tidligere diskurser således kan give os en bedre forståelse af senere diskurser, og de idealer der ligger til grund for dem, er det vigtigt at overveje de specifikke politiske, sociale og kulturelle konstitutioner, der lå til grund for og som blev skabt efter en større samfundsbegivenhed. Sagt med andre ord: De strukturelle betingelser for et brud i produktionen af idealer. Det er disse begivenheder og den efterfølgende konstitutive kamp, der kan

¹³ Sewell, Jr., W. (1996): *Historical Events as Transformations of Structures: Inventing Revolution at the Bastille*, s. 843.

forårsage forandringer i idealer, og afgør hvilke diskurser der skal være de fremherskende i samfundet.¹⁴

2.2 Den synkrone analyse

Andet led i den institutionelle historie udgøres af den synkrone analyse. I modsætning til den diakrone analyse, der ser på forløb over tid, søger den synkrone analyse at betone de hovedtræk, der gør sig gældende i forskellige fasers måde at trække grænsen system/omverden.¹⁵

Udgangspunktet for den synkrone analyse er, at samfundet er bygget op af institutionelt konstruerede sociale systemer. Disse sociale systemer består af kommunikation, dvs. en selektion af, hvad der er meningsfuldt. Det der anses som værende meningsfuldt, f.eks. acceptabelt, sandt eller retfærdigt, bestemmes i de enkelte systemer. Og det der adskiller det ene system fra det andet, er, at det enkelte system kommunikerer en grænse mellem sig selv og sin omverden, og dermed også en grænse til andre systemer.¹⁶ Måden, grænsen til omverdenen formuleres på, er afgørende for, hvad det vil sige for systemet at forvalte. Og hvordan grænsen kan formuleres afhænger af den institutionelle historie.¹⁷ På den måde skaber den diakrone analyse en forståelseshorisont for den synkrone analyse.

For at forstå hvorledes systemet fungerer, er det nødvendigt at betragte, hvad der karakteriserer systemkommunikation strukturelt. I den forbindelse har Andersen defineret fire systemkomponenter: Grænse, struktur, forvaltningsproces og identitet.¹⁸

Systemkomponenten *grænse* sætter en konstitutiv forskel mellem system og omverden. System og omverden dannes således parallelt. Det betyder også, at hverken system eller omverden defineres positivt, men ved gensidig forskel. Grænser skal med andre ord opfattes som forskelle på, hvad der sættes lig forvaltning i de enkelte systemer, og hvad der sættes lig forvaltningens omverden; hvad der iagttages som værende inden for og uden for forvaltningen, hvem der har adgang og hvem der ikke har adgang til forvaltningen. Grænsen er derfor ikke blot en streg i sandet, men den forskel, der definerer, hvad der giver systemet mening og hvordan. Grænsen er således en meningsgrænse, der forhindrer, udelukker eller indskrænker det, der kan tages op af og har adgang

¹⁴ Sewell, Jr., W. (1992): *A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation*.

¹⁵ Andersen, N. Å. (1995): s. 23.

¹⁶ Luhmann, N. (2000): *Sociale systemer*, s. 6.

¹⁷ Andersen, N. Å. (1995): s. 26-27.

¹⁸ Andersen, N. Å. (1995): s. 27.

til forvaltningen. Grænsen kan f.eks. være ministeriets formelle ressortgrænse, der begrænser hvilke institutioner, der har kompetence til at afgøre hvilke sager.¹⁹

Systemkomponenten *struktur* definerer systemets subjekter og deres positioner. Dermed handler strukturer om den tildeling af ansvar og opbygning af gensidige forventninger, der følger af at være medlem af og subjekt for forvaltningen. Er man f.eks. embedsmand i et ministerium underlægges man bestemte formelle pligter og rettigheder over for bl.a. ministeren.²⁰

Systemkomponenten *forvaltningsproces* definerer systemet operativt, dvs. hvad det er, systemet beskæftiger sig med. Sagt med andre ord handler det om, hvilken type forvaltningsproces der skal til for at forvalte. Helt banalt kan det f.eks. være at træffe forvaltningsafgørelser i administrative sager ud fra retlige kriterier om ret og uret.²¹

Den sidste systemkomponent *identitet* definerer objektet for systemets operationer, samt det rum objektet lokaliseres i. Med objekt menes, at noget gøres til genstand i forhold til forvaltningen, ved at artikuleres, så det får en bearbejdelig karakter.²² Samtidigt subjektiveres forvaltningen, og der stilles fordringer til forvaltningens bearbejdning af sit objekt. Et eksempel på objektivering kan være resultatkontrakter, der oversætter og objektiverer politiske mål, hvorefter de kan bearbejdes af systemet. Rum betegner det erfaringsrum og den forventningshorisont hvori objekter lokaliseres, og hvori forvaltningen tager stilling til sine handlingsbetingelser. Rummet er der, hvor forvaltningen erfarer sin omverden, sig selv og sine muligheder.²³

Ved at analysere MBU's systemkommunikation jf. de fire ovenfor beskrevne systemkomponenter vil jeg som indledningsvis beskrevet se nærmere på, hvordan NPM i form af resultatkontrakter er blevet implementeret i MBU. Inden jeg indlader mig på henholdsvis den diakrone og den synkrone analyse, er det dog først og fremmest nødvendigt at begrebsliggøre NPM.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Andersen, N. Å. (1995): s. 27-28.

²² Andersen, N. Å. (1995): s. 28.

²³ Luhmann, N. (2000): s. 178-179.

3. Hvad er NPM?

Begrebet NPM blev første gang anvendt af forvaltningsforskeren Christopher Hood i en banebrydende artikel med titlen *A Public Management for All Seasons?* fra 1991. Med artiklen var Hood den første, der satte ord på en forandringstendens, som en række forskere foruden Hood havde kunnet observere i den offentlige sektor i OECD-landene siden begyndelsen af 1980'erne.²⁴

Kort fortalt er NPM ifølge Hood ensbetydende med et øget fokus i den offentlige sektor på markedsstyring og moderne ledelse med inspiration fra den private sektor. Denne begrebsliggørelse er siden blevet udvidet og diskuteret i takt med udgivelsen af utallige empiriske undersøgelser og det faktum, at NPM er blevet et af de mest omdiskuterede begreber i forvaltningsvidenskab. Ikke desto mindre står det klart, at den offentlige sektor er blevet forandret verden over i en mere managementorienteret retning, og at ledelse og styring foretrækkes frem for administration og forvaltning, når der skal findes løsninger på samfundsmæssige problemer indenfor det offentlige i dag.²⁵

Indtil videre er forskerne enige om, at NPM ikke kan begrebsliggøres som en samlet teori. Til gengæld mener nogle, at der er tale om en samlebetegnelse.²⁶ Denne opfattelse er imidlertid for upræcis til at beskrive, hvad NPM er, samt de forskellige sammenhænge og måder begrebet er blevet anvendt på, og den kritik som begrebet har været udsat for. Formålet med dette afsnit er derfor at give en kort oversigt over de væsentligste anvendelser af NPM-begrebet, og hvorledes NPM-litteraturen har udviklet sig.

3.1 NPM som ny administrativ tendens

I artiklen *A Public Management for All Seasons?* præsenterede Hood NPM som en ny administrativ tendens, der adskilte sig fra tidligere tiders administrative tendenser i den offentlige sektor. Ifølge Hood var fremkomsten af NPM forbundet med fire andre administrative 'megatendenser', der gik igen i mange af OECD-landene: For det første tendensen til at ville indskrænke væksten i den offentlige sektor i forhold til antallet af offentlige udgifter, herunder antallet af offentlige ansatte; for det andet tendensen til institutionelle reformer, der opdelte den offentlige sektor i mindre resultatenheder, adskilte de rekvirerende funktioner fra de producerende, og inddrog private virksomheder gennem

²⁴ Se f.eks. Aucoin, P. (1990): *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*; og Pollitt, C. (1990): *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*.

²⁵ Se Greve, C., red. (2007): *Offentlig ledelse og styring*; og Rennison, B. W. (2003): s. 3.

²⁶ Se f.eks. Klausen, K. K. og Ståhlberg, K., red. (1998): *New Public Management i Norden*, s. 13.

udlicitering, dannede statslige aktieselskaber eller privatiserede og markeds- gjorde den offentlige sektor; for det tredje tendensen til at automatisere, særligt ved brug af it i produktionen og distributionen af offentlige serviceydelser; og for det fjerde tendensen til at udvikle en international agenda, der i højere grad fokuserede på generelle problemer vedrørende offentlig ledelse, herunder hvorledes forvaltningspolitik udformes, og hvordan beslutningstagningsmodel- ler og mellemstatsligt samarbejde kunne fremmes, i forhold til den forvalt- ningspolitiske tradition som NPM erstattede hvor hvert land individuelt specia- liserede sig i offentlig forvaltning.²⁷

Foruden de fire megatendenser opsummerede Hood syv overlappende dok- triner, der efter hans vurdering havde haft en effekt på den offentlige sektor i OECD-landene, jf. tabel 1 nedenfor. Derudover blotlagde Hood NPM's teore- tiske udgangspunkt som et partnerskab mellem to forskellige inspirationskil- der. Den ene inspirationskilde kom fra den nyinstitutionelle økonomi, herunder antagelserne om public choice, principal-agent teori og transaktionsomkost- ningsteori. Den anden inspirationskilde var ledelsesteorier og ledelseskoncep- ter som blev overført til det offentlige fra den private sektor. I sin artikel gjorde Hood opmærksom på, at de to inspirationskilder kunne komme i konflikt med hinanden. Mens den nyinstitutionelle økonomi basalt set bygger på mistillid og antagelsen om egen nytte, opererer moderne ledelsesteori bl.a. også med mu- ligheden for at bygge på tillid og muligheden for at motivere andre ud fra nog- le højere mål end ens egen snævre nyttemaksimering.²⁸

Tabel 1. NPM doktriner

-
- 1) Synlig professionel ledelse
 - 2) Eksplicite mål for performance
 - 3) Fokus på output
 - 4) Disaggregering af den offentlige sektors organisation med henblik på at skabe selvstændige enheder
 - 5) Konkurrence og markedsgørelse
 - 6) Brug af ledelsespraksis fra den private sektor, f.eks. større fleksibilitet i ansættelsesforhold
 - 7) Effektiv ressourceudnyttelse
-

Kilde: Hood (1991) *A Public Management for All Seasons?*, s. 4-5.

²⁷ Hood, C. (1991): *A Public Management for All Seasons?*, s. 3.

²⁸ Hood, C. (1991): s. 5-6.

Ligesom tidligere tiders forvaltningspolitiske tendenser blev NPM ifølge Hood præsenteret som en ramme, der havde generel anvendelighed. Men med NPM mente Hood, at der var opstået en type offentlig ledelse, der kunne virke i alle samfund til alle tider. Deraf titlen på artiklen *A Public Management for All Seasons?* Ifølge Hood var det universelle i NPM delt i to. For det første blev de samme midler brugt til at løse offentlige ledelsesproblemer inden for mange forskellige sammenhænge. Det gjaldt forskellige organisationer, forvaltningsområder, regeringsniveauer, lande osv. Om det så var i Danmark eller New Zealand, uddannelsessektoren eller sundhedsvæsenet, i centraladministrationen eller på det regionale niveau, så blev lignende midler foreskrevet, som de syv overlappende doktriner i tabel 1. For det andet var NPM ifølge Hood en "apolitisk" ramme, hvor forskellige politiske værdier, om det så var socialdemokratiske, liberalistiske eller konservative, effektivt kunne søges virkeliggjort.²⁹

Med artiklen var Hood som nævnt den første, der satte ord på en forandringstendens, der var i gang i den offentlige sektor i en række OECD-lande. Ifølge forvaltningsforskeren Carsten Greve brugte regeringerne i de nordiske lande udtrykket "modernisering", om den forandring, der fandt sted.³⁰ Men i forskningssammenhæng var der ingen fælles betegnelser for de mange udviklingstendenser, man kunne iagttage.³¹ NPM lød derfor som en god opsummering på mange af de initiativer, som regeringerne i OECD-landene havde lanceret.³² Siden er Hoods liste med NPM doktriner blevet udvidet og udviklet af ham selv og andre forvaltningsforskere.³³ I de nordiske lande inkluderer forskere ofte brugerrettede og demokratirelaterede initiativer som tilhørende NPM.³⁴

3.2 NPM som reformbevægelse

Foruden at være betegnelsen for en ny administrativ tendens med et sæt dertilhørende doktriner anvendes begrebet NPM indenfor forskningslitteraturen som en fællesbetegnelse for de administrative og institutionelle reformer, som regeringer og kommuner verden over har sat i værk siden begyndelsen af

²⁹ Hood, C. (1991): s. 8.

³⁰ I Danmark lancerede Schlüter-regeringen Moderniseringsprogrammet i 1983.

³¹ "Managerialism", "Entrepreneurial Management" og "Reinventing Government" var blandt de forskellige betegnelser som forskningslitteraturen anvendte til at betegne udviklingstendenserne i den offentlige sektor i OECD-landene.

³² Greve (2009) *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, s. 81.

³³ Se f.eks. Hood, C. (1994): *Explaining economic policy reversals*; og Pollitt, C. (1995): *Justification by Works or Faith?*

³⁴ Se f.eks. Klausen, K. K. og Ståhlberg, K., red. (1998); og Ståhlberg, K. (2000): *Kontinuitet och förnyelse – europeisk integration och nordisk förvaltningsanpassning*.

1980'erne. De reformer, der er tale om, introducerer ledelses- og markedsme-kanismereformer, med henblik på at effektivisere den offentlige sektor og skabe målbare resultater. I den forbindelse har forskningslitteraturen fokuseret på, hvad der forårsager reformerne, hvordan reformerne konkret indføres, og hvilken effekt reformerne har. Dermed følger forskerne ofte et implementeringsperspektiv, hvor implementeringen foregår inden for bestemte institutionelle rammer. NPM bliver dermed lig reformer i den offentlige sektor.

Et gennemgående tema i denne forskningslitteratur er diskussionen om, hvorvidt der er tale om en ensartet global reformbevægelse, eller om der er tale om et mere differentieret billede. Som ovenfor beskrevet mente Hood selv, at der var opstået en ny type offentlig ledelse, der kunne virke i alle samfund til alle tider. Men også andre opfattede forandringstendenserne som en del af en global reformbølge. Ledelseskonsulenterne David Osborne og Ted Gaebler var således overbeviste om, at de forandringer, de kunne observere i den offentlige sektor, var en del af en global trend. I bogen *Reinventing Government* fra 1992 hævder Osborne og Gaebler, at entrepreneurial government (som er deres betegnelse for NPM) ikke alene er verdensomspændende, men også uundgåelig. Forvaltningsforskeren Donald Kettl delte Osborne og Gaeblers synspunkt, og skrev, at der var tale om en global revolution indenfor offentlig ledelse.³⁵ Senere har både Hood og Kettl dog trukket lidt i land og understreget forskelligheden i den måde, hvormed NPM er slået igennem.³⁶ Kettl skelner således groft sagt mellem to forskellige typer af globale reformbevægelser: Westminster-reformer, hvor særligt New Zealand, men også Storbritannien, var foregangslande i forhold til at definere en "ny offentlig ledelse" med henblik på at minimere størrelsen og markedsføre den offentlige sektor; og amerikanske reformer, hvor forandringerne i den offentlige sektor finder sted mere inkrementelt.³⁷

Det er nok mere korrekt at skelne mellem en mere omfattende reformstil og en mere inkrementel stil. Kettl mener således i dag, at den globale NPM-reformbevægelses grundlæggende strategier har været styret af omfanget, hvormed regeringer har forsøgt at omforme de grundlæggende offentlige serviceydelser, og af hvor svært det har vist sig for regeringer at opnå konsensus omkring niveauet for disse grundlæggende offentlige serviceydelser. Men den

³⁵ Kettl, D. F. (1997): *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*.

³⁶ Hood, C. (1995): *Contemporary public management: A new global paradigm?*; og Kettl, D. F. (2001): *The Global Public Management Revolution*.

³⁷ Kettl, D. F. (2001): *The Global Public Management Revolution*, s. 7.

globale NPM-reformbevægelse handler ifølge Kettl også om forvaltningsstrukturer, værktøjer og processer, eftersom disse er uløseligt forbundet med regeringsførelse, og dermed rodfæstet i politik. Derfor skal strategier vedrørende offentlige ledelsesreformer passe ind i regeringssystemer, samtidig med at de skal understøttes af det politiske system, hvis de vel og mærke skal have nogen som helst chance for succes.³⁸

Ifølge Kettl varierer de grundlæggende strategier også i forhold til de taktiske dimensioner, jf. tabel 2 nedenfor. Westminster-reformer har således støttet sig meget til privatisering og andre markedsbaserede mekanismer, samtidigt med at de i stor stil har fokuseret på resultater, men kun i begrænset omfang på reorganiseringen af det traditionelle bureaukrati. I USA privatiserede man til gengæld relativt lidt som resultat af, at den føderale regering kun havde få statsejede virksomheder, man kunne sælge ud af. I stedet støttede man sig til offentlige og private partnerskaber samt en udpræget grad af kontraktstyring. Særligt kontraktstyringen bidrog ifølge Kettl til en betragtelig grad af decentralisering til de lavere niveauer af bureaukratiet indenfor områder som f.eks. brugerservice, miljøpolitik, personalepolitik og velfærdsreformer. I de nordiske lande valgte man ifølge Kettl en sammensat tilgang, der kun i begrænset omfang støttede sig til markedsmekanismer og i højere grad til reorganisering af bureaukratiet og budgetmæssige reformer.³⁹

Den globale NPM-reformbevægelses grundlæggende strategier varierer altså ikke kun i forhold til omfanget og sværhedsgraden, men også i forhold til hvilken taktik et givent land har valgt at anvende. Ifølge Kettl er taktikkerne lig med produktet af de muligheder, som et givet lands regeringssystem tillader og opmuntrer til. Med andre ord er de produktet af, hvad hvert land ønsker at gennemføre. Andre forskere er kommet frem til lignende konklusioner. Det gælder f.eks. politologerne Tom Christensen og Per Lægheid, der i bogen *New Public Management* fra 2001 analyserer og sammenligner landene New Zealand, Australien, Norge og Sverige. Ifølge Christensen og Lægheid kan man efter en årrække med erfaringer med NPM generelt konkludere, at de nordiske lande ikke har købt en enkelt opskrift på, hvordan NPM kan implementeres helt og aldeles. Tværtimod er NPM blevet implementeret lidt efter lidt.⁴⁰

³⁸ Kettl, D. F. (2001): s. 32.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Kettl, D. F. (2001): s. 33; og Christensen, T. og Lægheid, P. (2001): *New Public Management*.

Tabel 2. NPM reform typer

<i>Reform Strategi</i>	Westminster		Nordisk			Ameri- kansk
	<i>New Zealand</i>	<i>Storbri-tannien</i>	<i>Dan-mark</i>	<i>Sveri-ge</i>	<i>Fin-land</i>	<i>USA</i>
Privatisering	Høj	Høj	Lav	Lav	Lav	Lav
Anvendelse af markedsme- kanismer	Høj	Høj	Lav	Mid- del	Mid- del	Lav
Decentralisering	Mid- del	Middel	Mid- del	Mid- delhøj	Mid- del	Høj
Resultatoriente- ring	Høj	Høj	Mid- del	Mid- del	Høj	Lav
Omstrukturering	Lav	Lav	Mid- del	Høj	Høj	Middel
Implementerings- intensitet	Høj	Middel- høj	Lav	Mid- dellav	Mid- dellav	Middel

Kilde: Kettl, D. F. (2001): *The Global Public Management Revolution*, s. 34.

Globalisering af NPM forbindes ofte med OECDs rolle, som formidler af idéer om offentlig ledelse og styring. OECDs indflydelsesrige Public Management komite (PUMA) udgav således en række publikationer i 1990'erne, der indikerede, at det meste af den vestlige verden syntes at følge den samme retning. Desuden tilskyndede komiteen OECD-landene til at indføre NPM doktriner og værktøjer så som resultatbaseret ledelse, en højere grad af konkurrence i den offentlige sektor, borger- og brugertilfredshedsundersøgelser og styrkelsen af det strategiske frem for den operationelle rolle i landenes centraladministration.⁴¹

Forvaltningsforskeren Rune Premfors kalder OECDs konvergenstese for "the OECD story". Premfors er skeptisk overfor OECDs udlægning af forandringerne i den offentlige sektor i OECD-landene, fordi han mener, at der i stedet for et enestående mønster af tilpasning har været, og er, flere forskellige reformretninger i de vestlige demokratier. Ifølge Premfors er reformerne

⁴¹ Se f.eks. oversigtsrapporterne OECD (1995): *Public Management Developments*; og OECD (1996): *Performance Management in Government*.

primært baseret på historisk bestemte mønstre af stats- og samfundsrelationer og betydelige variationer i politiske kulturer.⁴²

Sammenfattende kan man sige, at der er sket en udvikling i den forskningslitteratur, der sætter NPM lig reformer i den offentlige sektor. Fra at have været baseret på en række fragmenterede studier, hvor vurderingen af NPM's omfang og effekt var behæftet med stor usikkerhed, blev forskningen mere omfattende og empirisk velfunderet. Det gjorde det muligt at dokumentere omfanget og effekten af NPM, så man kunne sammenligne det globale element. Denne udvikling har medført enighed på tre områder: For det første er de væsentligste årsager til NPM-bølgen af reformer blevet identificeret; for det andet er forskerne enige om, at der foregår en form for transformationsproces, og at denne proces bliver stadig mere kompleks, jo flere aktører og systemer der bliver påvirket af NPM; og for det tredje mener man, at NPM har haft en effekt på velfærdsstaterne, så forholdet mellem staten og borgerne har forandret sig i retning mod mindre bureaukrati og mere borger- og brugerinddragelse.⁴³

3.3 NPM som værktøjskasse for ledelse og styring

En tredje måde at forstå NPM på er som synonym med en række værktøjer til ledelse og styring i den offentlige sektor. Det gælder f.eks. ledelsesværktøjer som værdibaseret ledelse, ny løn, kontraktstyring, balanced scorecard, kvalitetsmålinger, virksomhedsregnskaber, benchmarking osv. I den internationale bestseller *Reinventing Government* præsenterer Osborne og Gaebler ikke alene entrepreneurial government som en global tendens, men også som en række ledelsesværktøjer, offentlige ledere frit kan benytte sig af. Siden er der blevet tilknyttet ledelsesguruer og skrevet bøger om hvert af disse ledelsesværktøjer.

Når NPM omtales som en samling ledelsesværktøjer, gøres NPM mere konkret. Samtidig bliver det svært at se, hvornår NPM stopper, for der kommer hele tiden nye ledelsesværktøjer til. I en forskningsmæssig sammenhæng kommer kildematerialet således til at bestå af den offentlige sektors publikationer om anvendte ledelses- og styringsværktøjer samt officielle rapporter, der redegør for ministeriernes officielle holdninger eller politik.⁴⁴

⁴² Premfors, R. (1998): *Reshaping the Democratic State. Swedish Experiences in a Comparative Perspective*.

⁴³ Greve, C. (2009): *Offentlig ledelse*, s. 84-85.

⁴⁴ Greve, C. (2009): s. 86.

3.4 NPM som forvaltningspolitik

Den sidste væsentlige anvendelse af begrebet NPM som jeg vil beskrive her, er opfattelsen af NPM som en forvaltningspolitik om, hvordan man indretter den offentlige sektor. Forvaltningsforskeren Michael Barzelay anlægger denne vinkel i bogen *The New Public Management* fra 2001. Heri skriver Barzelay, at NPM er et debatområde for forvaltningspolitiske indgreb indenfor centraladministrationen. De karakteristiske instrumenter, der anvendes til at foretage sådanne forvaltningspolitiske indgreb, er institutionelle regler og organisatoriske rutiner, som har indflydelse på udgiftsplanlægning, finansiel ledelse- og styring, ansættelsesvilkår, indkøbspolitik, arbejdsgange, revision og evaluering. Selvom de ikke er afgørende for omfanget eller det programmæssige indhold af centraladministrationens aktiviteter, har de institutionelle regler og organisatoriske rutiner stor indflydelse på, hvordan offentlige institutioner forvaltes, drives og holdes under opsyn. Sagt med andre ord: På alle de beslutninger, der foretages indenfor centraladministrationen. Ifølge Barzelay strukturerer de den del af den forvaltningsmæssige proces, der med rette kan beskrives som offentlig ledelse.⁴⁵

Formålet med bogen *The New Public Management* var at forbedre forskningen vedrørende NPM på tre områder. For det første mente Barzelay, at NPM fænomenet skulle analyseres som enkelte dele i stedet for holistisk. Det havde som beskrevet været tilfældet med en del af den NPM-litteratur, der opfattede NPM som en global reformbevægelse. For det andet var Barzelay af den opfattelse, at den empiriske forskning, der søgte at forklare centraladministrationens håndtering af forvaltningsmæssige emner vedrørende offentlig ledelse, skulle udføres bedre, end det hidtil havde været tilfældet. Og for det tredje hævdede han, at den indholdsmæssige analyse af NPM krævede en reel interdisciplinær dialog, der ikke havde været til stede tidligere.⁴⁶

Til trods for kritikken og opfordringen om interdisciplinær dialog har der i nordisk sammenhæng været flere seriøse og interdisciplinære studier af centraladministrationens forvaltningspolitik. Således må Lægroid og forvaltningsforskeren Ove Kaj Pedersens studie af de nordiske landes forvaltningspolitik betragtes som et seriøst komparativt projekt om den offentlige sektors udvik-

⁴⁵ Barzelay, M. (2001): *The New Public Management*, s. 156.

⁴⁶ Barzelay, M. (2001): s. xii-xiii.

ling.⁴⁷ Men også Christensen og Lægroids tidligere nævnte analyse af forholdene i New Zealand, Australien, Norge og Sverige må siges at give et seriøst og interdisciplinært bidrag til denne forskningsgenre. Og senest i 2011 opdaterede forvaltningsforskerne Christopher Pollitt og Geert Bouckaert deres bog *Public Management Reform*, der udkom første gang i år 2000, altså før Barzelay publicerede *The New Public Management* i 2001. I bogen analyserer Pollitt og Bouckaert forvaltningsmæssige forandringer i 10 OECD-lande og Europa-Kommissionen. Selvom Pollitt og Bouckaert betegner deres genstandsfelt som *Public Management Reform*, er det til dato den mest omfattende analyse af NPM-relaterede forandringer i forskningslitteraturen. Der findes med andre ord en betragtelig del seriøs interdisciplinær forskning vedrørende centraladministrationens forvaltningspolitik. Ikke desto mindre udgør Barzelays bog et væsentligt bidrag til den forskningslitteratur, der betragter NPM som en forvaltningspolitik.

3.5 Idealer, diskurs og videreudvikling

Formålet med dette afsnit har været at give en kort oversigt over de væsentligste anvendelser af NPM-begrebet, og hvorledes NPM-litteraturen har udviklet sig. Som det fremgår af ovenstående, anvendes begrebet NPM på mange måder. Vi er således blevet præsenteret for en forståelse af NPM som en ny administrativ tendens, som en reformbevægelse, som en værktøjskasse for ledelse og styring og som en forvaltningspolitik. Sammenfattende kan fænomenet dog begrebsliggøres som en samlebetegnelse for en række forvaltningspolitiske doktriner samt diverse organisatoriske og ledelsesmæssige reformer og eksperimenter, der siden begyndelsen af 1980'erne har kendetegnet moderniseringen af den offentlige sektor i den vestlige verden. Ifølge Pollitt og Bouckaert er der tale om et fænomen med to niveauer. På det abstrakte niveau er NPM en generel teori eller doktrin om, at den offentlige sektor kan forbedres ved at adoptere forretningskoncepter, teknikker og værdier fra den private sektor. På det konkrete niveau er NPM et sæt specifikke koncepter og metoder, der bl.a. inkluderer: Et større fokus på kvantitative resultater; en præference for flade, små og specialiserede organisationsformer frem for store og multifunktionelle organisationer; en stor grad af markedsbaserede mekanismer såsom fri konkurrence og resultatbaserede lønninger; og et fokus på at behandle borgerne som "kun-

⁴⁷ Se Lægroid, P. og Pedersen, O. K., red. (1994): *Forvaltningspolitik i Norden*; Lægroid, P. og Pedersen, O. K., red. (1996): *Integration og decentralisering*; og Lægroid, P. og Pedersen, O. K., red. (1999): *Fra opbygning til ombygning i staten*.

der” og indføre generelle kvalitetsforbedrende teknikker såsom brugertilfreds-
hedsundersøgelser.⁴⁸

Politologen Patrick Dunleavy og hans forskerhold har belejligt opsummeret
det som: Adskillelse – konkurrence – incitament.⁴⁹ Ikke desto mindre ville det
være forkert at antage, at der er tale om et samlet og teoretisk sammenhængen-
de koncept. I stedet er det hensigtsmæssigt at skelne mellem to teoretiske søjler
i NPM. Den første har at gøre med ønsket om en liberalistisk markedsorientere-
ring i og af det offentlige begrundet i økonomiske ræsonnementer, som dem vi
kender fra nyinstitutionel økonomi (public choice, principal-agent teori og
transaktionsomkostningsteori). Den anden har at gøre med organisation og
ledelse. Her er forestillingen, at man med fordel kan overføre principper, der er
kendt og afprøvet i det private, på den offentlige sektor. Den første søjle byg-
ger således på en markedsstyringslogik, hvor aktørerne forventes at tilpasse sig
ud fra en vurdering af konsekvenserne for egennytte, og hvor man antager, at
konkurrencemekanismen vil være attraktiv. Den anden søjle bygger til gen-
gæld på en hierarkisk styringslogik vedrørende organisationsinterne og ofte
hierarkisk forankrede organiseringsformer, der kan gøres til genstand for kon-
trakt dannelse.⁵⁰

Denne sondring mellem en forvaltningsteoretisk og en organisationsteore-
tisk søjle, er ifølge forvaltningsforskerne Kurt Klaudi Klausen og Krister Stå-
hlberg meget vigtig at forstå, i forhold til måden hvormed NPM-elementer og -
tanker er blevet opfattet og implementeret i den danske centraladministration.
Som vi skal se, skyldtes moderniseringen af den offentlige sektor i 1980’erne
bl.a., at 1970’ernes store centrale planlægningssystem var kommet til kort. Det
var trægt, ineffektivt og kunne ikke bruges som styrings- og kontrolinstrument.
Samtidig var der en udbredt forståelse i retning af, at disse problemer kunne
imødegås, og at legitimiteten kunne styrkes gennem en yderligere decentralise-
ring af beslutningskompetence og ansvar, og en smidiggørelse og effektivise-
ring af de offentlige systemer i det hele taget. Med det formål blev det oplagt
at se på, om ikke organisationsteorien med dens mere tekniske og normative
anbefalinger kunne introduceres mere bevidst i offentligt regi. Resultatet var
lanceringen af en lang række af organisationsteoriens redskaber i løbet af
1980’erne og helt op til i dag fra leder- og medarbejderudvikling, etablering af

⁴⁸ Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2011): *Public Management Reform*, s. 10.

⁴⁹ Dunleavy, P. m.fl. (2005): *New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Govern-
ance*.

⁵⁰ Klausen, K. K. i Busch, T., red. m. fl. (2001): *Modernisering av offentlig sektor*, s. 27.

chefgrupper til strategiudvikling og målstyring mv.⁵¹ Med andre ord, fremkomsten af en decideret 'ledelsesfetichering' i den offentlige sektor.

3.6 Kritikken af NPM

Men det er ikke alle, der er lige ukritiske overfor NPM. Kritikken af NPM's konsekvenser har således været tiltagende i løbet af de sidste par år. I 2007 startede Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse (CVL) ved Copenhagen Business School (CBS) således et stort program, som skulle skabe viden og debat om fremtidens ledelsesforhold i den offentlige sektor. Anledningen var en meget omtalt kronik i Politiken med titlen "Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde", hvor otte tidligere chefer fra Finansministeriet forholdt sig kritisk til de produktionsmæssige konsekvenser af NPM. Pointen var, at detailstyringen og dokumentationsforholdet mellem bestiller og udfører i staten var ved at fjerne fokus fra kerneopgaverne i velfærdsproduktionen.⁵² Dette gav anledning til en debat i tilknytning til Fogh-regeringens Kvalitetsreform og dennes moderniseringsideer i forhold til den offentlige sektor. På Finansloven blev derfor afsat en pulje til ledelsesforskning, som førte til det strategiske forskningsprogram "Fremtidens lederskab indenfor den offentlige sektor" på CVL.

I 2012 publicerede professor ved CVL, Preben Melander, bogen *Lederskabsreformationen* som en del af ovennævnte forskningsprogram. I bogen kritiserer Melander ligeledes indførelsen af NPM-reformer for at medføre utilsigtede konsekvenser. Ifølge Melander er indførelsen blevet yderligere intensiveret med den økonomiske krise efter 2008, i direkte modstrid med den politiske afbureaukratiseringsretorik, som samtidig har fundet sted. Melander mener i den forbindelse, at vi er endt med at have en offentlig sektor, der har mistet troen på sig selv og stoltheden over sin faglige styrke. Moderniseringsprogrammer, budgetreformer, økonomistyringsstrategier og privat inspirerede markeds- og konkurrenceformer såsom kontraktstyring, kvalitetskontrolmetoder, benchmarking, kontrolteknologier og dokumentations- og tælleregimer har således fulgt det samme forvaltningspolitiske spor i en ensidig og enstrenget materialistisk rationaliseringsproces. Trods disse ressourcekrævende centrale reformforsøg har den offentlige sektor ifølge Melander ikke formået at skabe øget konkurrencekraft, bedre velfærdsproduktion, mere robuste eller innovative organisationer. Sagt med andre ord har den offentlige sektor ikke levet op til hverken brugernes, borgernes eller erhvervslivets forventninger. Den offent-

⁵¹ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K., red. (1998): s. 13.

⁵² Politiken 29. marts 2007: *Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde.*

lige transport, folkeskolen, ældreplejen, sygdomsbehandlingen, kriminalitetsbekæmpelsen, infrastrukturproblemerne osv. er blot et par eksempler på de evigt tilbagevendende problemområder, som ikke lader sig løse gennem simpel politisk-administrativ styring. Melander mener ikke, at årsagen til NPM-ideologiens funktionsfejl i sig selv skyldes dens ensidige systemiske udformning, men derimod den måde, den er blevet udbredt og implementeret på. Det politiske og forvaltningsmæssige lederskab har således ikke formået at undgå de faldgrupper, som er knyttet til anvendelsen af ensidige forvaltningsmæssige teknologier. Desuden har NPM ifølge Melander yderligere mistet sin relevans, nyhedsværdi og innovationskraft i løbet af 00'erne på grund af samfundets store sociale forandringer. Den faglige kritik har således ifølge Melander været klar, hvilket kan ses af de mange seriøse empiriske studier, der belyser de sociale konsekvenser af NPM. Alligevel har man fra centralt hold videreført NPM's lukkede, enstrengede og stive økonomistyringslogik i endnu mere krampagtige kontrolformer. Melander mener, at det er fordi, inertien er stor, for ingen ansvarlige vil eller tør vedkende sig, at systemet har taget overhånd. Det er kættersk at kritisere den rene tro. Og man tør ikke tage afstand fra fortidens fejl, for det rammer jo magthaverne selv.⁵³ Jeg vil i specialets konklusion, vende tilbage til, hvilke styringsprocesser en række forskere, herunder Melander, mener, skal være de gældende, i stedet for NPM.

⁵³ Melander, P. (2012): *Lederskabsreformationen*, s. 34-35.

4. Baggrund og årsager

Hvorfor slog fænomenet NPM først igennem i begyndelsen af 1980'erne? Som indledningsvis beskrevet var det, der i dag fremstår som NPM-nøgleord om effektivisering og decentralisering versus centralisering i lige så høj grad en del af den forvaltningspolitiske agenda for 164 år siden, da ministerstyret blev indført i Danmark, som det er i dag.⁵⁴ Dertil kommer at NPM-forestillingerne vedrørende den offentlige sektors serviceproduktion og dens minimering kan spores tilbage til klassiske, økonomisk-liberalistiske forestillinger, som vi kender det fra politiske programmer i en konservativt liberalt og utilitaristisk tradition og fra de senere fortalere for den nyinstitutionelle økonomi, som f.eks. økonomen William Arthur Niskanen. På samme vis kan managementforestillingerne spores tilbage til klassisk Taylorisme og bureaukratiteori over målstyring mv. til nye koncepter for samme, uanset om indpakningen nu hedder performance management, balanced scorecard eller business intelligence. Med andre ord er der ikke tale om nye forestillinger om, hvordan samfundet og den offentlige sektor kan indrettes.⁵⁵

For at forstå, hvorfor gennemslaget først finder sted i 1980'erne, er det ifølge Klausen og Ståhlberg nødvendigt at se nærmere på den ramme som introduktionen af de nye styrings-, organisations-, og ledelsesforestillinger udspiller sig i; altså den danske velfærdsstat. Den danske velfærdsstat er karakteriseret ved: En relativt stor offentlig sektor med mange ansatte, jf. tabel 3 nedenfor; et snævert og relativt uproblematisk samarbejde mellem det politiske og det administrative system; en relativt høj grad af decentralisering fra stat til kommuner og regioner på tunge områder som uddannelse, sundhed og socialvæsen; en relativt ensartet central styring og regulering; forestillinger om ens rettigheder og lige adgang for alle borgere til at modtage serviceydelser uden betaling (solidarisk grundholdning); en relativt succesfuld redistribuering af velstand og social udligning; partsinddragelse og forhandlinger i en pragmatisk og konsensusorienteret tradition; en høj grad af politisk legitimitet; udviklet i en tæt, gensidig afhængighed mellem det offentlige og organisationerne i en ganske stor tredjesektor; en relativt stor grad af autonomi for frivillige og non-profitorienterede organisationer; samt en relation mellem det offentlige og det private præget af adskillelse.⁵⁶

⁵⁴ Jf. Dansk forvaltningshistorie bind I-III; og Rennison, B. W. (2003).

⁵⁵ Klausen, K. K. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 24.

⁵⁶ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. red. (1998): s. 16-17.

Tabel 3. Offentligt ansatte – pct. af beskæftigede i alt

	1948	1960	1970	1980	1990	2000	2007
Offentligt ansatte	6,7	9,2	16,1	26,3	28,9	28,8	28,7

Kilde: Danmarks Statistik (2008): *60 år i tal – Danmark siden 2. verdenskrig*, s. 22.

Ovenstående karakteristik af den danske velfærdsstat medtager flere forhold, som ved siden af dens principielle konstruktion siger noget om karakteren af den danske velfærdsstats funktionsmåde. Siden begyndelsen af 1980'erne har flere af grundpillerne i denne funktionsmåde været kritiseret på den ene eller den anden måde. Som beskrevet kan NPM i den sammenhæng opfattes som et normativt, handlingsforeskrivende politisk program for offentlig reformering, og som løsningsforslaget på en række samfundsøkonomiske problemer og påståede dysfunktioner ved den offentlige sektors funktionsmåde.⁵⁷

4.1 Den tekniske kontekst – situationsforklaringen

Den mest oplagte grund til, at man kunne forestille sig, at forslag til reformeringen af den herskende orden fremføres og gennemføres, ville være den, at der var noget i situationen, dvs. de betingelser, muligheder og farer i omverdenssituationen, som gjorde det bydende nødvendigt, eller eventuelt noget i situationen, som udløste dette. Sagt med andre ord: Hvis situationen byder det, og der gives anledning til at sætte det igennem, så må der være basis for politiske reformer.⁵⁸

Ifølge Klausen og Ståhlberg kan man sagtens argumentere for, at konteksten i sig selv kan give anledning til indføring af NPM-forslag. Denne kontekst kunne typisk udgøres af det, man har kaldt velfærdsstatens krise, og det som kunne forbindes med økonomiske og sociale konjunkturer. Med velfærdsstatens krise menes den offentlige sektors vækst og kritikken af den for at være unødigt stor og ineffektiv, eller anderledes sagt for at skabe et for højt skatte-tryk, og for ikke at løse sine opgaver mv. i en tid hvor økonomien er presset.⁵⁹

4.1.1 Udviklingen af den danske velfærdsstat

Ifølge økonomen Henrik Christoffersen hænger udviklingen af den moderne danske velfærdsstat sammen med forskellige historiske erkendelser, der opstod i løbet af 1950'erne. Disse erkendelser dannede udgangspunkt for formulering-

⁵⁷ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998): s. 17; og Rennison, B. W. (2003): s. 2.

⁵⁸ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998): s. 18.

⁵⁹ Ibid.

gen af et samlet videnskabeligt baseret system for velfærdsoptimering gennem samfundsjustering. Velfærdsstaten opfattes i dette system som et samfund, hvor optimal nytte for borgerne ideelt set kan opnås ved hjælp af statslige korrektioner, selvom samfundet som udgangspunkt er baseret på markedet som bærende institution. Korrektionerne sættes ind, hvor markedsøkonomiens forudsætninger om fri produktion, prisdannelse og frit forbrugsvalg ikke er fuldt ud til stede. Dermed er korrektioner for monopoldannelser og konjunktursvingninger centrale for velfærdsstatens reguleringer, ligesom tilstedeværelsen af eksternaliteter og andre forhold, som under frit forbrugsvalg fører til suboptimal velfærd. Hertil kommer korrektioner til justering af fordelingen af samfundets goder.⁶⁰

Velfærdsøkonomiens system for korrektion af allokerings-, stabiliserings-, og fordelingsproblemerne i samfundet var baseret på den som udgangspunkt rimelige antagelse, at effektivitetsproblemet i samfundet alene var knyttet til det civile samfund. Staten havde en så lille størrelse, at effektivitetsproblemer i det statslige system i sig selv var uinteressante. Det skulle vise sig, at denne betragtning hurtigt kom til at tabe i gyldighed. I kraft af den stærke økonomiske vækst som satte ind efter 1957, kom velfærdsstatens udbygning af korrek-tiver til markedsøkonomien således til at tage sig ud som en stærk vækst i samfundets offentlige sektor.⁶¹

Under denne udvikling begrænsede den offentlige sektor sig til produktionen af serviceydelser med et større eller mindre præg af at være offentlige goder. Samtidigt blev der opretholdt en relativ skarp grænse til den private produktion af markedsfølsomme goder. I regnskabsmæssig henseende omfatter den offentlige sektors udgiftsside køb af varer, tjenester, udbetalingen af overførselsindkomster samt betaling af renter mv. Købet af varer og tjenester har direkte forbindelse med produktion og repræsenterer et ressourceforbrug.⁶² I den danske velfærdsstat lagde det offentlige forbrug af ressourcer i 1960 beslag på 13,7 pct. af bruttonationalproduktet, jf. tabel 4 nedenfor. Andelen var her lidt højere, end den havde været 12 år forinden. Fra 1960 steg det offentlige ressourceforbrugs andel af bruttonationalproduktet til stadighed frem mod 1980, hvor andelen nåede op på 25,8 pct. Herefter indtrådte der igen et markant brud. Udviklingslinjen vendte, så det offentlige ressourceforbrugs andel af bruttonationalproduktet stagnerede, og endda faldt lidt over de næste år.

⁶⁰ Christoffersen, H. (1999): *Danmarks økonomiske historie efter 1960*, s. 118.

⁶¹ Christoffersen, H. (1999): s. 118-119.

⁶² Christoffersen, H. (1999): s. 173-174.

Tabel 4. Offentlige udgifter som procent af BNP

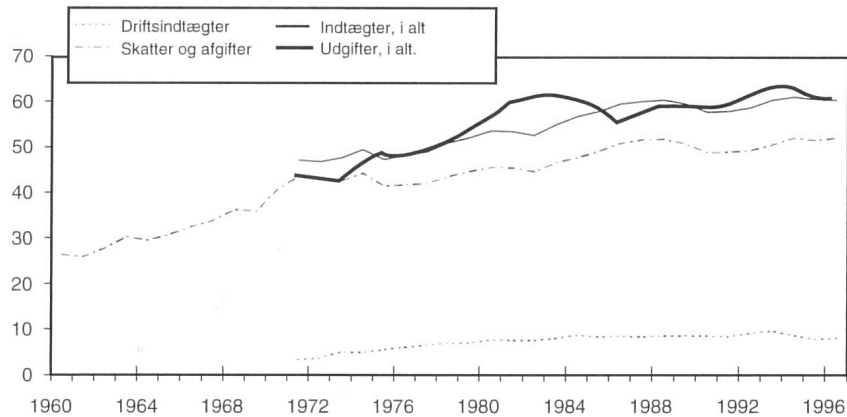
	1948	1960	1971	1980	1990	2000	2007
Forbrug	12,0	13,7	21,8	25,8	24,0	24,4	25,5
Renteudgifter	1,4	1,3	1,3	3,7	7,1	4,3	2,0
Subsidier	0,7	0,8	2,8	3,1	3,3	3,1	2,7
Indkomstoverførelser	5,3	6,2	10,8	15,6	17,1	16,4	15,2
Faste investeringer	1,5	2,5	4,2	3,1	1,7	1,7	1,8

Kilde: Danmarks Statistik (2008): *60 år i tal – Danmark siden 2. verdenskrig*, s. 22.

Væksten i den offentlige sektor blev finansieret ved at sætte beskatningen i vejret. I figur 2 nedenfor er tegnet et billede af udviklingen, hvad angår henholdsvis den offentlige udgiftsside og indtægtsside. Det samlede skattetryk ses at vokse markant gennem 1960'erne, hvilket resulterede i et offentligt opsparringsoverskud. De offentlige udgifter voksede imidlertid i stort set samme takt som indtægterne, hvilket efter 1975 resulterede i, at udgifterne overhalede indtægterne. Indkomstskatterne var den centrale indtægtskilde, men en stærk forøgelse af satserne ville være problematisk. For det første fordi meget høje marginalskatter i sig selv ville have vanskeligt ved at vinde accept. Og for det andet fordi en forhøjelse af satserne i et samfund med offentligt betalt arbejdsløshedsunderstøttelse mindsker incitamentet til arbejde og tilskynder til unddragelse. Derfor blev der udviklet nye beskatningsformer. Vigtigst var de generelle omsætningsafgifter, som introduceredes i 1962 med oms'en som en generel afgift på omsætningen beregnet i engrosleddet. I 1967 blev oms'en erstattet med moms'en, som beregnes i alle indkomstled af merværdiomsætningen og i øvrigt medtog visse kategorier af goder, som ikke var omfattet af oms'en. Ud over at aflaste indkomstbeskatningen afhjalp de generelle omsætningsafgifter et andet problem: Nemlig inflationens udhuling af skatteopkrævningen. I den forbindelse blev indkomstskattesystemet omlagt til et mere inflationssikkert system med indførelsen af kildeskatten i 1970.⁶³

⁶³ Christoffersen, H. (1999): s. 145-147.

Figur 2. Offentlige indtægter og udgifter i procent af BNP



Kilde: Danmarks Statistik. ADAM's databank. Gengivet i Christoffersen, H (1999): s. 146.

4.1.2 Tidlige forsøg på at bremse de offentlige udgifter

Hvor der alt i alt blev udvist stor handlekraft i den økonomiske politik i højvækstperioden hvad angår den offentlige indtægtsside, så kan det samme ikke siges om styringen af udgiftssiden. Med den særdeles hurtige opgang i de offentlige udgifter efter midten af 1960'erne blev der fra borgerlig politisk side sat fokus på dette forhold, og der blev agiteret kraftigt for en opbremsning. I første omgang resulterede den intensiverede debat om den offentlige sektor i, at der fra 1966 blev opstillet treårige budgetoverslag i forbindelse med finansloven, så Folketinget kunne diskutere det længere udviklingsperspektiv på forhånd. Ifølge Christoffersen førte folketingsdebatten om det første treårsbudget alene til vedtagelsen af en henstilling til regeringen om at sætte ind med effektivisering af den offentlige virksomhed. Henstillingen førte ikke umiddelbart til initiativer fra regeringens side.⁶⁴

Da Det Radikale Venstre dannede en flertalsregering sammen med Venstre og Det Konservative Folkeparti i 1968, blev det meldt kraftigt ud, at væksten i de offentlige udgifter skulle bremses. Grunden til at det ikke lykkedes, var i høj grad det stærke efterspørgselspres i forhold til den offentlige service og de offentlige trykuddeligheder. I stedet satte regeringen fokus på, at der savnedes oversigt over de offentlige aktiviteter og ressourceforbruget samt over de faktorer, som øvede indflydelse på ekspansionen.⁶⁵

⁶⁴ Christoffersen, H. (1999): s. 147.

⁶⁵ Christoffersen, H. (1999): s. 128, 147 og 215.

Processen blev igangsat med det såkaldte perspektivplanarbejde. En rapport skulle for alle større offentlige udgiftsområder beskrive udviklingen og især udpege de for ressourceforbruget bestemmende faktorer. Endelig skulle rapporten vurdere udviklingen i ressourceforbruget femten år ud i fremtiden på basis af den gældende lovgivning og den igangværende debat om målsætninger. Da rapporten *Perspektivplanlægning 1970-1985* (PP I) udkom i 1971, blev det med det samme klart, at man stod overfor en række problemer i forhold til styringen af det offentlige ressourceforbrug.⁶⁶ Eftersom PP I-redegørelsen kun i ringe omfang var beslutningsorienteret, fortsatte perspektivplanarbejdet under den socialdemokratiske mindretalsregering, som blev dannet i 1971. Fortsættelsen fik form af en redegørelse, som skulle søge at nå frem til en nærmere vurdering af udviklingstendenserne og udviklingsmulighederne i de private erhverv og dermed af de samlede produktions- og forbrugsmuligheder for det danske samfund. Arbejdet afsluttedes med rapporten *Perspektivplan-redegørelse 1972-1987* (PP II), som blev fremlagt ved udgangen af 1973.

Ved igangsætningen af arbejdet med PP II havde regeringen lagt vægt på, at man ønskede en bedømmelse af fordelingen af arbejdskraft og kapital på de forskellige anvendelser i henholdsvis den private og den offentlige sektor. Der skulle herunder redegøres for de omstillings- og tilpasningsproblemer, som ville melde sig under en fortsat økonomisk vækst med de deraf følgende ændringer i produktionsmønstret og erhvervsstrukturen, såvel som forskydninger på arbejdsmarkedet og i de sociale strukturer. Arbejdet skulle udføres under den generelle forudsætning, at der inden for en kortere årrække blev opnået ligevægt på vare- og tjenestebalancen over for udlandet, og at der i de dernæst følgende år skulle tilvejebringes et tilstrækkeligt stort overskud til at muliggøre en nedbringelse af Danmarks samlede valutagæld. Denne samfundsøkonomiske ubalance var opstået allerede i 1962 i kølvandet på det stærke efterspørgselspres, som den økonomiske vækst havde forårsaget. Efter regeringens opfattelse ville dette arbejde aktualisere spørgsmålet om den fornødne indenlandske kapitaldannelse og om kanaliseringen af opsparingen til de forskellige sektorer. Disse spørgsmål ønskedes behandlet i tilslutning til undersøgelser og overvejelser, som samtidig igangsattes i et nydannet kapitalmarkedsråd.⁶⁷

Sammenfaldende med offentliggørelsen af PP II i slutningen af 1973 satte oliekrisen ind, og markerede et brat vendepunkt i den økonomiske udvikling. PP II's konkrete vurderinger af dansk økonomi kom derfor hurtigt til at virke

⁶⁶ Finansministeriet (1971): *Perspektivplanlægning 1970-1985*, s. 8.

⁶⁷ Christoffersen, H. (1999): s. 46 og 131-132.

helt urealistiske, og redegørelsen fik ingen betydning som direkte rettesnor for tilrettelæggelsen af en økonomisk politik, som kunne føre frem til en ligevægtssituation. Ikke desto mindre blev ambitionen om at udvikle en central planstyring af økonomien i de følgende år forsøgt udfoldet efter de linjer, som var blevet afstukket i PP II. Formålet med den centrale planstyring af økonomien var at opnå en i velfærdsøkonomisk henseende optimal samfundstilstand. Dette planprojekt havde to hovedelementer. For det første blev der specielt med Socialdemokratiet som drivkraft gjort forsøg på at udvikle et system for samfundsmæssig håndtering af kapitaldannelse og produktionsstyring. For det andet blev der opbygget et detaljeret plansystem for hele den offentlige virksomhed.⁶⁸

4.1.3 Planlægningen af den offentlige virksomhed

Planopbygningen af den offentlige virksomhed gik som ovenfor beskrevet allerede i gang omkring 1970. I første omgang fulgte den to veje. Dels igangsattes en fysisk planlægning, og dels påbegyndtes en sektorplanlægning på de betydende offentlige serviceområder. Disse initiativer var som udgangspunkt sammenhængende med kommunalreformen, som den radikalt ledede regering havde iværksat i 1970. Målet var at afvikle den traditionelle detailagtige statslige regulering og kontrol med kommunernes dispositioner. I kraft af planlægningen, som skulle tilses af statslige myndigheder, skulle det kunne overlades kommunerne at disponere mere selvstændigt, hvorefter det statslige tilsyn skulle være mere principielt og generelt.⁶⁹

I forlængelse af perspektivplanarbejdet blev den begyndende offentlige planopbygning videreført og samlet til et sammenhængende og altomfattende offentligt plansystem, som ideelt set skulle sikre optimaliteten. Modellen blev udviklet gennem et udvalgsarbejde i Finansministeriet i årene 1973 til 1975. Resultatet var Betænkning nr. 743 *Planlægning i centraladministrationen*. Den samlede offentlige plan fik her form af en matriks, hvis ene dimension bestod af sektorplaner for alle de offentlige sektorområder, og hvis anden dimension bestod af sammenfattende planer, som skulle udarbejdes ud fra forskellige indfaldsvinkler. Hvad angik sektorplanerne, så blev der ikke mindst lagt vægt på, at der blev skabt et sammenhængende system, så hver enkelt kommunes plandispositioner blev sammenfattet på regionalt niveau i de netop anlagte amtskommuner, hvis sammenfatninger igen blev samlet til et nationalt hel-

⁶⁸ Christoffersen, H. (1999): s. 132.

⁶⁹ Christoffersen, H. (1999): s. 133.

hedsbillede i centraladministrationen. Denne strategi stillede betydelige tekniske og bureaukratiske krav til plansystemet. Hvad angik den sammenfattende planlægning, så var situationen den i 1975, at der alene i den fysiske dimension med lands-, region-, og kommuneplansystemet fandtes en planlægning, som passede ind i det ønskede samlede offentlige plansystem. Desuden blev der i betænkningen peget på behovet for, at der også blev udviklet sammenfattende planer for den offentlige økonomi, for erhvervs politikken og for fordelingspolitikken.⁷⁰

I sidste halvdel af 1970'erne blev der på baggrund af Betænkning nr. 743 gjort en stor indsats for at etablere et system for sammenfattende økonomisk planlægning for hele den offentlige sektor. Derimod blev der kun i ringe omfang taget initiativer til etablering af den anbefalede sammenfattende planlægning af erhvervs politikken og fordelings politikken. Den sammenfattende økonomiske planlægning blev etableret i 1977 med reformer af det kommunale og amtskommunale budget- og regnskabssystem og i 1979 med reformen af det statslige budget- og regnskabssystem. Herefter forelå der overalt 4-årig budgetlægning efter principper, som sigtede mod at gøre budgetterne til redskaber for prioritering af ressourceanvendelsen, og for samlede overvejelser vedrørende samfundsøkonomiske konsekvenser.⁷¹

Den politiske håndtering af den nye offentlige planlægning kom til at foregå med udgangspunkt i, at der til Folketinget årligt skulle afgives redegørelser for den sammenfattende planlægning. Den sammenfattende fysiske planlægning blev fremlagt i landsplanredegørelser, hvoraf den første fremkom i 1975.⁷² Den sammenfattende økonomiske planlægning samordnet med sektorplanerne blev frembragt i budgetredegørelser, hvoraf den første fremkom i 1979.⁷³

4.1.4 Planlægningsproblemer

Ikke så snart var det offentlige plansystem blevet etableret, før der viste sig de første tegn på, at det havde vanskeligt ved at tegne et relevant billede af virkeligheden samt danne grundlag for samfundsmæssig styring. Ifølge Christoffersen skyldtes det for det første, at de samfundsøkonomiske problemstillinger havde ændret sig radikalt fra det tidspunkt, hvor tanken om plansystem blev

⁷⁰ Udvalget vedrørende Centraladministrationens Planlægningsvirksomhed (1975): *Betænkning nr. 743*.

⁷¹ Christoffersen, H. (1999): s. 134.

⁷² Miljøministeriet: *Landsplanredegørelse 1975*.

⁷³ Budgetdepartementet (1979): *BR79*.

fostret, til systemets færdige konstruktion var en realitet. For det andet var det fordi, tanken om centralplanlægning for den offentlige del af økonomien slet ikke havde grobund i dansk politisk kultur.⁷⁴ Eksempelvis var det sociale område, det første, der fik udarbejdet en sektorplan i 1975.⁷⁵ Planen blev umiddelbart opfattet som anledning til at udarbejde anbefalinger til enkeltkommuner om dækningen med sociale institutioner mv. af den socialdemokratiske socialminister Eva Gredal. Det viste sig imidlertid ikke muligt for en minister at øve indflydelse på de enkelte kommuners dispositioner på denne måde.⁷⁶

Gennem 1970'erne viste der sig desuden et stort behov for løbende justeringer af konjunkturpolitikken. I den forbindelse blev statens budgetsamarbejde med kommunerne en betydningsfuld brik i konjunkturpolitikken. Dette gjorde det meget vanskeligt for kommuner og amtskommuner at tilrettelægge aktiviteterne for en længere periode ud i fremtiden. Flerårsplanlægningen blev derfor i kommuner og amtskommuner nærmest betragtet som en formalitet, som knap kunne tages som udtryk for politiske beslutninger overhovedet. Hertil kommer, at plansystemet i kraft af de store ambitioner om økonomisk integration måtte udformes med omfattende organisatoriske forkrav, som gjorde det stift. Tillige ledte kravet om den totale koordinering til, at planerne for den offentlige servicevirksomhed i høj grad fik karakter af mængdemæssige fremskrivninger. Formålet var at gøre informationer summariske for samtlige kommuner og amtskommuner. I en tid med markant skiftende økonomiske vilkår var det imidlertid på længere sigt ikke så meget mængdemæssige ændringer i kendte aktivitetsformer, der havde interesse, som overvejelser om andre måder at løse opgaverne på.⁷⁷

4.2 Den politiske kontekst – koalitionsforklaringen

I ovenstående gennemgang af den tekniske kontekst, tegner der sig et billede af, at den offentlige sektor havde vokset og vokset siden begyndelsen af 1960'erne. Under dette forløb udviklede den offentlige sektor sig fra en relativt marginal til en mere central faktor, hvis effektivitet og målsætninger var af væsentlig betydning for optimeringen af det danske samfunds ressourceudnyttelse. For at styre udviklingen af et stadigt stigende offentligt ressourceforbrug samt udviklingen i den danske samfundsøkonomi blev et offentligt plansystem

⁷⁴ Christoffersen, H. (1999): s. 135.

⁷⁵ Socialstyrelsen (1975): *Redegørelse om udbygningsplaner '75*.

⁷⁶ Christoffersen, H. (1999): s. 135.

⁷⁷ Christoffersen, H. (1999): s. 135-136.

etableret i løbet af 1970'erne. Det viste sig imidlertid, at systemet var særdeles uegnet i forhold til at styre udviklingen i det offentlige ressourceforbrug samt udviklingen i samfundsøkonomien, der efter 1973 blev præget af en hastigt voksende statsgæld og en stadigt stigende arbejdsløshed. Med andre ord var der opstået et behov for en anden måde at styre den offentlige sektor på. Men det forhold at der er tale om en gradvis udvikling, gør samtidigt, at situationsforklaringen ikke kan stå alene.

Ifølge Klausen og Ståhlberg kunne en anden og supplerende forklaring på, at vi ser NPM-forslag blive fremført og gennemført fra begyndelsen af 1980'erne, være, at der var sket noget i den politiske koalition, at nye magthavere var kommet til, og at de ønskede en ny samfundsmæssig orden.⁷⁸ En sådan forklaring synes mulig, hvis man følger historikeren Søren Hein Rasmussen i bogen *Danmarks historie – i grundtræk*. Ifølge Rasmussen var den borgerlige koalition bestående af Det Konservative Folkeparti, Venstre, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne, der dannede regering i 1982, således påvirket af den såkaldte nyliberale økonomiske opfattelse i deres tilgang til velfærdsstaten. Denne opfattelse hævder borgernes frie erhvervsudfoldelser fremfor statslig styring af økonomien. Sagt med andre ord skal staten føre pengepolitik, men nedtone finanspolitikken. Ifølge nyliberalismen hæmmer det kollektive sikkerhedsnet initiativ og virkelyst, og er dermed ikke alene dyrt, men også ødelæggende for samfundsdynamikken. Mindre stat og mere markedsøkonomi, kan man slagordsagtigt udtrykke holdningen.⁷⁹

Nært sammenhængende hermed var bruddet med bestræbelserne på at skabe større social og økonomisk lighed, som havde været et centralt velfærdsstatsligt mål. Den såkaldte firkløverregering var her talerør for en almindeligt udbredt holdning i det borgerlige vælgerkorps, der gik ud på at lønninger, arbejdsløshedsunderstøttelse og de forskellige sociale støtteordninger lå på et for højt niveau, og at en omfordeling til fordel for det private erhvervsliv på samme tid var retfærdig og ønskelig for at få mere gang i hjulene.⁸⁰

Spørgsmålet om, hvor stor den offentlige sektor i fremtiden skulle være, og hvilke områder der skulle prioriteres, blev nu genstand for skærpet strid mellem de politiske retninger. I grove træk kan man sige, at Socialdemokratiet blev hovedkraften i bestræbelserne på at videreføre den universalistiske vel-

⁷⁸ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K., red. (1998): s. 20.

⁷⁹ Rasmussen, S. H. i Busck, S. og Poulsen, H., red. (2002): *Danmarks historie – i grundtræk*, s. 409-410.

⁸⁰ Rasmussen, S. H. i Busck, S. og Poulsen, H., red. (2002): s. 410.

færdsstat, hvor alle havde de samme rettigheder til opnåelse af sociale, sundheds- og uddannelsesmæssige goder, mens firkløverregeringen mere hældede til at gøre den enkelte ansvarlig for sin egen velfærd gennem forsikringsordninger og anden privat forsorg.⁸¹

På trods af de ovenfor beskrevne samfundsøkonomiske modsætninger mellem firkløverregeringen og Socialdemokratiet er der flere problemer ved koalitionsforklaringen. For det første må man konstatere, at en del af tankerne om at indføre offentlige besparelser allerede var i støbeskeen under den forudgående socialdemokratiske regering, selvom den borgerlige regering op gennem 1980'erne gjorde meget for at iscenesætte og markedsføre ideerne og få det til at se revolutionerende ud. For det andet vil det ud fra koalitionsforklaringen være vanskeligt at forklare, hvorfor den borgerlige regerings modifikationer af den offentlige sektor ikke bare videreførtes, men i stor stil gennemførtes og intensiveredes, da Socialdemokratiet igen kom til magten i 1990'erne. Med andre ord er det vanskeligt at påpege nogen entydig sammenhæng mellem politiske koalitionsdannelser og introduktionen af nye forestillinger om styring, organisation og ledelse i den offentlige sektor.⁸²

En mulig forklaring på det paradoksale forhold, at Socialdemokratiet med et helt andet ideologisk udgangspunkt end det nyliberale NPM-standpunkt kan gå ind for NPM-tankegange, kan ifølge Christopher Hood være, at der er tale om forskellige motiver til at gøre det samme.⁸³ Således kan man opfatte firkløverregeringens ønske om at indføre NPM som et ønske om at starte en ny proces, der på længere sigt demonterer og ændrer velfærdsstaten, mens Socialdemokratiet ønsker NPM-reformer med henblik på at modificere, strømline og revitalisere det offentlige, så nye krav imødekommes, samtidig med at velfærdsstatsmodellen som sådan forbliver intakt. Sagt med andre ord opfattes og opleves indholdet i NPM simpelthen ikke som politisk kontroversielt.⁸⁴

Men det forhold, at NPM-tankegange fra begyndelsen af 1980'erne opleves som politisk ukontroversielle, ændrer ikke ved, at mange af de punkter, som indeholdes i NPM-tiltagene er af en sådan beskaffenhed, at de ville have været utænkelige at foreslå i 1970'erne. Hvordan kan det så være, at de pludselig kommer til at fremstå som værende politisk ukontroversielle hos såvel de politiske partier som i den bredere offentlighed i begyndelsen af 1980'erne? Det er

⁸¹ Ibid.

⁸² Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998): s. 20.

⁸³ Hood, C. (1995).

⁸⁴ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998): s. 21.

her, den tredje og sidste forklaringsramme kommer i spil, som bygger på specialets metodiske og teoretiske afsnit.

4.3 Den institutionelle kontekst – holdningsforklaringen

Det, at en tankegang, der under tidligere omstændigheder ville have virket kontroversiel, pludselig kommer til at fremstå som værende politisk ukontroversiel, indikerer, at der er sket et skred i den institutionelle konstruktion, dvs. en ændring i opfattelsen af, hvad der er rigtigt og forkert, muligt og umuligt, hvad der er problematisk, og hvilke løsninger man kan anvende til at ændre og udvikle velfærdsstaten og den offentlige sektors funktionsmåde. Som beskrevet i specialets metodiske og teoretiske afsnit er sådanne skred i den institutionelle konstruktion forbundet med dramatiske begivenheder udløst af forandringer i regeringers politik, et pludseligt økonomisk op- eller nedsving, eller en vigtig teknologisk innovation. Sagt med andre ord: Overgangen fra en episode til en anden. Denne overgang kan resultere i transformation af sociale forhold, omdannelse af den historiske selvforståelse, bibringelse af nye sociale udviklinger og ændring i måden, hvorpå sociale interaktioner finder sted.⁸⁵

Af den tekniske og politiske kontekst fremgår det, at et sådant skred havde fundet sted omkring 1980. Man kan i den forbindelse diskutere, hvorvidt overgangen fra en episode til en anden i begyndelsen af 1980'erne skyldtes, at "bærerne", dvs. de politiske meningsdannere og organisationer, af de gamle holdninger holdt op med at være aktive, havde fået nye holdninger, eller om det skyldtes, at andre "bærere" og holdninger blev mere dominerende. I så fald ville forklaringen være, at der var tale om modemæssige strømninger, og at de øvrige kontekstuelle forhold havde haft en forsinket og afsmittende indvirkning på, hvad man blandt politikerne og i befolkningen tænkte om velfærdsstrukturen og om, hvad der var det gode samfund.

Ved at se på bærere af holdninger, og på om der er tale om en forsinket, afsmittende indvirkning, bliver det muligt at skabe en forklaringsramme, der som nævnt hverken er mulig at skabe selvstændigt ud fra den tekniske eller politiske kontekst. I den første forklaringsramme rettedes opmærksomheden mod de strukturelle processer, der lå til grund for forandringen. I den anden mod hvilke aktører og agenter, der havde indvirkning på forandringen. Men eftersom der er tale om en gradvis udvikling over tid, og fordi det ikke er muligt at påpege nogen egentlig partipolitisk sammenhæng, er det ikke muligt at

⁸⁵ Jf. Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998): s. 22; og Sewell, Jr., W. (1996): s. 843.

opnå en holistisk forklaring på, hvad der forårsagede forandringstendenserne i begyndelsen af 1980'erne ud fra hverken den tekniske eller politiske kontekst. Årsagen til, at de to forklaringsrammer som nævnt supplerer hinanden, er, at de strukturelle og aktørmæssige processer interagerer. Men foruden at supplere hinanden som forståelsesrammer, så supplerer de også hinanden i forhold til selve processen, forstået på den måde, at aktørerne er påvirket af de samfundsmæssige forandringer, mens aktørerne omvendt har mulighed for selv at stimulere de processer, der fører til de samfundsmæssige forandringer.⁸⁶

Ifølge Klausen og Ståhlberg bestilte 1950'erne og 1960'erne således lidt populært sagt et andet samfund end 1980'erne. Samtidig var der i de tre årtier en relativt høj grad af konsensus om, hvilket samfund man ville have, hvilket står i modsætning til 1970'ernes mere splittede forestillinger om det moderne utopia. I 1950'erne og med stigende grad af konsensus op gennem 1960'erne udvikledes således en forestilling om nødvendigheden af og hensigtsmæssigheden i at udvikle en velfærdsstat med et omfattende offentligt serviceapparat hvilende på forestillinger om lige rettigheder og adgang til offentlige ydelser. Med andre ord var det et solidarisk og socialt orienteret samfund. Dette samfund blev udviklet gennem 1960'erne og med rivende hast op gennem 1970'erne samtidig med, at ansvaret for opgavevaretagelsen i den efterhånden ganske store offentlige sektor blev decentraliseret. Dette svarer til den ideelle selvforståelse af den danske velfærdsstat og dens funktionsmåde, som der var bred opbakning til blandt forskellige folkelige bevægelser, partier, fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer og i den brede befolkning i det hele taget. Der var altså en relativ høj grad af legitimitet omkring statslig styring og store statslige reformer, omkring det at etablere centrale løsninger, og om deres senere decentralisering. Ifølge Klausen og Ståhlberg kan man betragte dette som en virkeliggørelse af det store moderne projekt, som startedes med de borgerlige revolutioner i slutningen af det 18. århundrede, men med troen på, at staten kunne være garant for det frie, lige og broderlige folkehjem.⁸⁷

I 1970'erne brødes meningerne herom samtidig med, at velfærdsstaten søgtes ført ud i virkeligheden, og nye planer blev lagt for at modificere den.⁸⁸ Nogle af disse planer og forestillinger blev til virkelighed i 1980'erne, hvor man bestilte en velfærdskonstruktion, som var mindre velfærdsstat og mere velfærdssamfund, forstået på den måde, at nyliberale markedsløsninger blev

⁸⁶ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998): s. 22.

⁸⁷ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998): s. 25; jf. Christoffersen, H. (1999): s. 117ff.

⁸⁸ Mogensen, G. V. (2010): *Det danske velfærdssamfunds historie. Tiden efter 1970*, s. 278ff.

bragt til torvs med stor kraft. Det der udgør NPM-ideologien. Samtidig blev der, om end med mindre klar retorik og færre anstrengelser, eksperimenteret med programmer for revitaliseringen af mere nære løsninger og frivillige ordninger blandt tredjesektor organisationer og mere løse netværk.⁸⁹

Sagt med andre ord bygger opfattelsen af, hvad der er det gode samfund fra 1980'erne ikke længere på en forestilling om, at det er staten, der skal være garanten for al velfærd, og på at det er lighed og solidaritet, der skal ligge til grund. Værdierne er blevet mere individualiserede, der må godt være forskel på folk, og den enkelte må i vid udstrækning tage ansvaret for sig og sine nærmeste. Det moderne projekt er blevet afløst af et postmoderne. I stedet for store forkromede planer, solidariske modeller og offentlige systemer er der tegn på, at man nu i stigende grad ønsker ad hoc løsninger, individuel behandling, skræddersyede løsninger, personlig valgfrihed og alternativ deltagelse.⁹⁰

Men hvad er den egentlige årsag til skiftet? Hvor ligger den ”rygende pistol”, om man så må sige? Med reference til specialets metodiske og teoretiske afsnit, mener jeg, at tidens økonomiske tendenser og den teknologiske udvikling i samfundet som helhed var af en sådan karakter, at det forårsagede overgangen fra en episode til en anden. Dermed opstod der et brud i produktionen af idealer, hvilket resulterede i en diskurstransformation. Under den ny episodes dagsorden blev NPM italesat som løsningen på tidens samfundsøkonomiske problemer og udfordringer. Disse inkluderede en større grad af professionsdifferentiering i samfundet, end det tidligere havde været tilfældet, samt større alsidighed og fleksibilitet i udbuddet af offentlige serviceydelser, jf. tabel 5 nedenfor. Sagt med andre ord forårsagede overgangen fra et industrielt til et postindustrielt samfund behovet for et nyt styringsparadigme. Den økonomiske krise i 1970'erne var således blot den kritiske skillevej, der forårsagede, at den egentlige transformation af den offentlige sektor kunne begynde.

⁸⁹ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998): s. 25-26.

⁹⁰ Klausen, K. K. og Ståhlberg, K. (1998): s. 26; og Christoffersen, H. (1999): s. 138.

Tabel 5. Pct. af samlet beskæftigelse i erhvervsgrupper

	1948	1960	1975	1985	1995	2007
Primære erhverv (landbrug mv.)	23,0	16,9	8,9	6,5	4,4	3,0
Sekundære erhverv (fremstilling mv.)	29,0	35,1	30,5	26,9	24,7	20,7
Private tjenester	41,3	38,8	38,4	38,8	42,2	47,8
Offentlige tjenester	6,7	9,2	22,2	27,8	28,6	28,4

Kilde: Danmarks Statistik (2008): *60 år i tal – Danmark siden 2. verdenskrig*, s. 9.

4.3.1 Nye bærere af ideologiske budskaber

Parallelt med de forandrede forestillinger om samfundets indretning kan der ifølge Andersen identificeres nogle på sin vis nye bærere af ideologiske budskaber. Andersen peger således på, at Finansministeriet siden begyndelsen af 1980'erne er begyndt at tale om forvaltningen på en ny måde. Man er begyndt at tale om *grænser*. Således handler det for Finansministeriet ikke længere blot om at rationalisere sagsgange i den enkelte forvaltningsinstitution eller om at medvirke til organisationsændringer og forvaltningens planlægningsberedskab, men om at forandre selve definitionen og afgrænsningen af den offentlige sektor.⁹¹

Ifølge Andersen udmønter grænsedragingsproblematikken sig i følgende problematiseringer: Finansministeriet har for det første sat spørgsmålstejn ved grænsen mellem forvaltning og borger. Man har her først og fremmest rejst spørgsmålet om, hvordan borgernes efterspørgsel på offentlige goder kan samordnes samfundsøkonomisk. Svarene har, jf. NPM-doktrinerne, handlet om markedsstyring af offentlige aktiviteter, om brugerbetaling, brugerinddragelse, selvforvaltning og større valgfrihed for borgerne. For det andet har Finansministeriet problematiseret grænsen mellem offentlig og privat. Det har igen handlet om samfundsøkonomisk samordning. Igen er svarene som taget ud af NPM-doktrinerne: Nye samarbejdsformer mellem offentlige og private institutioner; udvikling og øget anvendelse af organisationsformer, der kombinerer træk fra traditionel offentlig og traditionel privat organisering som f.eks. statsaktieselskaber, udlicitering af offentlige opgaver til private samt indtægtsdækket virksomhed, der muliggør, at offentlige aktiviteter får fuld omkostningsdækning uden for den statslige rammestyring. Endelig har Finansministeriet problematiseret grænsen mellem politik og forvaltning. I den forbindelse er det

⁹¹ Andersen, N. Å. (1995): s. 10

blevet problematiseret, at politikerne handler, som om de fra oven kan overskue og styre den offentlige sektor i alle dens enkeltheder, hvilket medfører en risiko for overstyring. Det er blevet foreslået, at den hierarkiske relation mellem politik og forvaltning skal erstattes af en dialogrelation, hvor politikerne begrænser sig til egentligt politiske spørgsmål. Det egentligt politiske defineres af Finansministeriet som generelle og overordnede spørgsmål, der ikke direkte blander sig i de enkelte forvaltningsinstitutioners driftsmæssige selvstændighed.⁹²

Et andet tegn på forandring som Andersen hæfter sig ved, handler om, hvem det er, som formulerer og omformulerer forvaltningens grænser. Finansministeriet lægger nemlig ikke alene op til, at de selv skal omdefinere forvaltningens grænser. Man lægger derimod op til, at de forskellige dele af den offentlige sektor på alle niveauer fastlægger deres egne grænser. Idealet er en offentlig sektor, hvor alle dele er i stand til at omstille sig selv efter nye samfundsøkonomiske vilkår. Moderniseringen af den offentlige sektor kommer med andre ord til at være ensbetydende med forvaltninger, der moderniserer sig selv. Således lægges der op til, at de forskellige forvaltninger trækker deres egne grænser til borgerne, til det private og til det politiske. Og som vi skal se, er der tegn på, at man som ministerium opbygger egne forvaltningspolitikker for, hvem man selv er, hvor ens grænse går til andre forvaltninger, til borgerne, til det politiske niveau osv. Ministerier, departementer og styrelser opretter således ifølge Andersen deres egne organisationsudviklingsenheder og udvikler egne moderniseringsprogrammer, der indeholder langsigtede udviklingsstrategier, økonomistyring, EU-politik, personalepolitik, relationer til omverdenen mv.⁹³

Ifølge Andersen er disse problematiseringer af forvaltningens grænser et vigtigt tegn på forandring i retning af en mangedelt og selvskabt forvaltning. Og er et center netop kendetegnet ved, at det selvstændigt formulerer strategier og sætter grænser, så kan forvaltningen ikke længere simpelt beskrives som statens underordnede organer.⁹⁴ Med andre ord er forvaltningen blevet en selvstændig aktør og bærer af mening i takt med den offentlige sektors strukturelle udbygning og institutionelle diskursivering.

⁹² Andersen, N. Å. (1995): s. 10-11.

⁹³ Andersen, N. Å. (1995): s. 11.

⁹⁴ Andersen, N. Å. (1995): s. 11-12.

5. Økonomistyringsdiskursen i staten

Ifølge Melander og forvaltningsforskeren Signe Jarlov er historien om NPM i Danmark kort. Meget kort. Faktisk er det slet ikke et begreb, der har optrådt eller optræder i debatten blandt offentlige ledere og reformatorer. Alligevel har der siden begyndelsen af 1980'erne været masser af reformtiltag, som retrospektivt kan puttes ind under en NPM-label: Decentralisering, udlicitering, omkostningsbaseret styring, privatisering, kontraktstyring, benchmarking, implementering af diverse ledelsesteknologier hentet fra den private sektor, resultatstyring, ansvarsplacering, gennemsigtighed, personaleudvikling, fokus på effektiv ledelse osv. Listen synes endeløs. I Danmark har man bare ikke kaldt det "New Public Management". I stedet har man talt om "økonomistyring" og "modernisering" af den offentlige sektor.⁹⁵

I den henseende er Danmark et meget godt eksempel på, at NPM først og fremmest bruges retrospektivt til at beskrive de reformer, der allerede har fundet sted.⁹⁶ Men som beskrevet er det først i den institutionelle historikers op-trevling af institutionernes historie, at logikken fremstår. Følgende afsnit vil med udgangspunkt i udvalgte økonomistyrings- og moderniseringsreformer (retrospektivt NPM-reformer) forsøge at beskrive en række af de problemstillinger, som er rejst gennem udviklingen og udbredelsen af økonomistyring og modernisering i den danske centraladministration. Afsnittet udgør med andre ord speciallets diakrone analyse af den konstitutive kamp om konstruktionen af begreberne økonomistyring og modernisering (NPM) i den offentlige sektor. For at forstå forandringerne er det imidlertid nødvendigt at træde et skridt tilbage. Analysen starter derfor tilbage i 1960'erne.

5.1 Den planlægningspolitiske diskurs

Som beskrevet forårsagede den særdeles hurtige opgang i de offentlige udgifter efter midten af 1960'erne, at der fra borgerlig politisk side blev sat fokus på dette forhold, og at der blev agiteret kraftigt for en opbremsning. Det førte imidlertid ikke til nogen bemærkelsesværdige initiativer fra den socialdemokratiske regering, og væksten i de offentlige udgifter fortsatte derfor som hidtil. Da Det Radikale Venstre dannede regering i 1968, blev det meldt ud, at væksten i de offentlige udgifter skulle bremses. Det lykkedes dog ikke for regeringen at skabe nogen videre tilslutning, hvilket i høj grad skyldtes det

⁹⁵ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl.. (2001): s. 53.

⁹⁶ Jf. Sahlin-Anderson, K. (2000): *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*.

stærke efterspørgselspres i forhold til de offentlige serviceydelser. Ikke desto mindre blev der nedsat to tværpolitiske udvalg, hvis hensigt det var at finde mulige besparelser på statsbudgettet i starten af 1970'erne. Det drejer sig om den såkaldte "støvsugerbande", som den radikale regering nedsatte i 1970, og om det såkaldte "kulegravningsudvalg" som den socialdemokratiske regering nedsatte i 1972.⁹⁷

Det lykkedes kulegravningsudvalget at nå til enighed om betydende lovændringer, men på trods af, at udvalget er pålagt streng tavshedspligt, kommer der i pressen til at versere rygter om, at man vil nedlægge civilforsvaret, indføre adgangs begrænsninger på de videregående uddannelser, og hæve aldersgrænsen for tildeling af folkepension. Dagen før fremlæggelsen af udvalgets første delbetænkning trækker partiet Venstre sin støtte og sine to udvalgsmedlemmer tilbage, og da de store organisationer også begynder at protestere, må udvalget lade livet.⁹⁸

På trods af at kulegravningsudvalget led en krank skæbne, og det mislykkes at finde frem til et relevant og holdbart system til behandling af den offentlige udgiftsside, så kan 1970'erne defineres som årtiet, hvor der i Danmark bliver italesat en egentlig udgiftspolitik i takt med, at man begynder at opfatte væksten i de offentlige udgifter som et problem. Den udgiftspolitiske diskurs er i første omgang ikke en stærk selvstændig diskurs, men en mindre del af den planlægningspolitiske diskurs, som fra slutningen af 1960'erne frem til starten af 1980'erne præger forvaltningens udvikling.⁹⁹

Institutionaliseringen af den nye udgiftspolitiske diskurs i 1970'erne sker bl.a. i 1974 gennem oprettelsen af et nyt 4. kontor i Administrationsdepartementet. Formålet er at udvide Administrationsdepartementets virksomhed til også at vedrøre selve de enkelte ordninger, love og opgaver i forvaltningerne, dvs. forvaltningens politiske indhold og ikke kun dens form.¹⁰⁰ Også de to perspektivplaner, PP I fra 1971 og PP II fra 1973, berører det udgiftspolitiske. Begge konkluderer, at en styring af den offentlige sektors ressourceforbrug er afgørende for landets økonomiske balance.¹⁰¹ Ingen af de to perspektivplaner anviser dog løsninger på problemet, der bliver døbt "ressourceklemmen". Helt i tråd med den på det tidspunkt dominerende planlægningspolitiske diskurs henviser Perspektivplan II i stedet til Udvalget vedrørende Centraladministra-

⁹⁷ Christoffersen, H. (1999): s. 147-148.

⁹⁸ Hammerich, P. (1985): *En Danmarkskrønike 1945-72*, s. 256-257.

⁹⁹ Læggeid, P. og Pedersen, O. K., red. (1999): s. 212; og Andersen, N. Å. (1995): s. 50-69.

¹⁰⁰ Andersen, N. Å. (1995): s. 61.

¹⁰¹ Arbejdsministeriet (1971): *Perspektivplanlægning 1970-1985*, s. 8.

tionens Planlægningsvirksomhed. Dette udvalg kommer i 1975 med en betænkning, hvori man forsøger at udvikle principper for en sammenfattende budgetlægning og planlægning.¹⁰² Formålet er at sikre, at det ressourceforbrug, som de mange offentlige myndigheder hver for sig planlægger at disponere over, sammenlagt holdes inden for en samfundsøkonomisk afstemt ramme.¹⁰³ Udvalget anbefaler i den forbindelse, at man opretter et centralt Center for Udgiftspolitisk Planlægning.

Sammenkoblingen mellem den udgiftspolitiske og den planlægningspolitiske diskurs er på dette tidspunkt meget stærk. Man løser udgiftspolitiske problemer på samme måde, som man løser alle andre forvaltningsmæssige problemer: Med central planlægning. Udvalget vedrørende Centraladministrationens Planlægningsvirksomhed er dog i deres rapport tæt på at formulere en egentlig udgiftspolitik. Men først i begyndelsen af 1980'erne får udgiftspolitikken en stærk, selvstændig rolle. Dermed skifter temaet fra "central planlægning" til "decentral selvmodernisering."¹⁰⁴

Skiftet fra planlægningspolitik til udgiftspolitik markeres med Administrationsdepartementets beretning fra 1981, hvori den offentlige sektors hovedudfordring bliver defineret som tilpasning til omskiftelige omgivelser samt en lav vækst, der begrænser mulighederne for vækst i de offentlige udgifter.¹⁰⁵ Grundlaget for økonomistyringens diskurs var skabt. Men økonomistyringens privatsektorlignende beslutnings- og organisationsmodeller var endnu ikke sat på dagsordenen.

5.2 Etableringen af en selvstændig økonomistyringsdiskurs

Før sin afgang igangsætter den socialdemokratiske regering et udvalgsarbejde, der skal forbedre statens budget- og bevillingssystem. Resultatet er den såkaldte BRU-rapport (budgetreformudvalg), som kommer til at danne grundlag for den senere budgetreform og indgår som et væsentligt element i den efterfølgende firkløverregerings moderniseringsprogram.

Firkløverregeringen viderefører således den tidligere regerings arbejde med det erklærede formål at få nedbragt stats- og budgetunderskuddet. Ikke ved at øge skatter og afgifter, men ved at sænke de offentlige udgifter. Dette skal gøres ved at skære i overførelsesindkomsterne, sænke det offentliges service-

¹⁰² Andersen, N. Å. (1995): s. 63.

¹⁰³ Udvalget vedrørende Centraladministrationens Planlægningsvirksomhed (1975): *Betænkning nr. 743*, s. 63.

¹⁰⁴ Andersen, N. Å. (1995): s. 66; og Lægneid, P. og Pedersen, O. K., red. (1999): s. 215.

¹⁰⁵ Administrationsdepartementet (1981): *Beretning 1980*, s. 7-9.

niveau på visse områder samt ved at effektivisere og regelforenkle hele den offentlige sektor. Denne trepunkts programerklæring bliver rygsøjlen i firkløverregeringens moderniseringsprogram.¹⁰⁶

Moderniseringsprogrammet handler desuden om, at erstatte central og formaliseret planlægning med decentralt økonomisk ansvar og selvregulering inden for rammerne af en overordnet budgetstyring.¹⁰⁷ Samtidigt understreges det, at der er behov for nye styrings-, organiserings-, og finansieringsmekanismer. I den forbindelse bliver budgetreformen et væsentligt element i moderniseringsprogrammet, fordi hovedsigtet med budgetreformen netop er at kombinere totalrammer for de enkelte ministerier med en decentralisering af det økonomiske ansvar til de underliggende niveauer. Budgetreformen bliver implementeret med begyndende virkning fra finansåret 1984, hvilket ifølge Jarlov og Melander indikerer et endeligt diskursskifte væk fra planlægningspolitikken over imod en egentlig økonomistyringsdiskurs.¹⁰⁸

Den nye selvstændige økonomistyringsdiskurs bliver italesat gennem en række redegørelser, først og fremmest *Redegørelse til Folketinget om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor* fra 1983 (Moderniseringsprogrammet) samt de ni SØS-publikationer (Statens Økonomi System), udarbejdet på regeringens vegne af et embedsmandsudvalg under Finansministeriet. Rækken af redegørelser er med til at give økonomistyringen langt større politisk opmærksomhed, end man er vant til med forvaltningspolitiske tiltag.¹⁰⁹ Desuden bidrager SØS-publikationerne til en udvikling af økonomistyringsdiskursen, der fra at være grundlæggende administrativ teknisk orienteret ændres til i højere grad at indeholde ledelses- og organisationsmodeller.¹¹⁰

Det overordnede tema i moderniseringsredegørelserne er det samme som i Administrationsdepartementets beretning fra 1981: Samfundsøkonomisk omstillingsevne. Det handler om at forny og forbedre det offentliges serviceniveau over for borgere og virksomheder. Men det skal ske i overensstemmelse med samtidens ressourcemæssige rammer. Idealet fremstilles som en offentlig sektor, der er ubureaukratisk, fleksibel, omkostningsbevidst og serviceorienteret.¹¹¹ I modsætning til dette ideal gives et billede af den offentlige sektor som

¹⁰⁶ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 55-56.

¹⁰⁷ Planinformationsudvalget (1983): *Al den planlægning – hvordan og hvorfor? Planredegørelse 3*, s. 19.

¹⁰⁸ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 56.

¹⁰⁹ Lægheid, P. og Pedersen, O. K., red. (1999): s. 213.

¹¹⁰ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 56.

¹¹¹ Finansministeriet (1983): *Redegørelse om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*.

værende for bureaukratisk, for dyr og for lidt serviceorienteret. Den offentlige sektor skal respondere på samfundets generelle økonomiske og politiske udvikling. Den skal lade sig inspirere af de markedsøkonomiske modeller og resultatorienterede ledelsesformer, som kendetegner den private sektor.¹¹²

På løsningssiden går man i løbet af den første halvdel af 1980'erne fra at komme med generelle betragtninger om, at det er strukturelle forhold, der står i vejen for en optimal opgaveløsning (uhensigtsmæssige regler, procedurer og administrative systemer),¹¹³ til at anbefale en egentlig omlægning af ministeriernes økonomistyring fra en såkaldt regel- og sagsaktstyring til mål- og rammestyring.¹¹⁴ Decentralisering, markedsstyring, regelforenkling, leder- og personaleudvikling samt en øget anvendelse af ny it fremhæves også som mekanismer, der med fordel kan tages i brug.

Mål- og rammestyring bliver efter 1986 det nye paradigmatisk styringsprincip i staten. Rammestyringen er udtryk for en decentralisering af bevillingsadministrationen, dvs. et brud med tidligere tiders forhåndsgodkendelser og detailkontrol. Rammestyringen indebærer, at hvert ministerområde tildeles en totalramme, som ministerierne herefter fordeler på institutionerne. Institutionerne skal til gengæld dokumentere deres ressourceforvaltning i form af regnskaber. Rammestyringen øger også institutionernes budgetsikkerhed og dermed sandsynligheden for, at staten samlet set overholder sit budget (finansloven). Rammestyringen er således et instrument rettet mod overholdelse af de udgiftspolitiske mål. Målstyringen består i, at det er ministeriernes ansvar, at de politiske mål for ministerområdet realiseres. Det kan f.eks. være mål for borgerservice, behandlingstider, kvalitetsniveau osv. Målstyringen kan med andre ord siges at være en erstatning for politikernes fysiske tilstedeværelse i institutionerne.¹¹⁵

1980'ernes økonomistyringsdiskurs kan således siges at være en kombination af central og decentral styring formuleret omkring en udgiftspolitisk problemstilling. På den ene side gives den enkelte institution gennem rammestyringen et betydeligt råderum for decentrale beslutninger; på den anden side er institutionen gennem målstyringen forpligtet til at styre sine aktiviteter mod opfyldelsen af specifikke, kontrollerbare mål.¹¹⁶ I SØS-publikation nr. 5 *Modernisering af ministeriernes økonomistyring* fra 1986 er det beskrevet således:

¹¹² Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 56.

¹¹³ Finansministeriet (1983).

¹¹⁴ Budgetdepartementet (1986): *Modernisering af ministeriernes økonomistyring*.

¹¹⁵ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 57.

¹¹⁶ Ibid.

Filosofien bag denne kombination af centralt og decentralt styringsansvar er, at en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne både forudsætter ledelsens engagement i ministerområdets samlede drift og udvikling, samt at selve disponeringen foretages decentralt tæt på efterspørgselsiden.¹¹⁷

SØS-publikation nr. 7 *Økonomistyring i statslige institutioner* fra 1987 følger de linjer, der er lagt i SØS-publikation nr. 5, dog på et mere konkret administrationsteknisk niveau. Det betyder, at hvor SØS-publikation nr. 5 primært henvendte sig mod det, man definerede som koncernledelserne, henvender SØS-publikation nr. 7 sig primært mod økonomikontorerne i styrelser og direktorater. Formålet med SØS-publikation nr. 7 er at vejlede økonomikontorerne i tilrettelæggelsen af konkrete budget- og regnskabssystemer, der kan tilvejebringe ledelsesinformation til koncernledelserne. Som i de øvrige SØS-publikationer legitimeres de anbefalede tiltag med henvisning til de udfordringer og muligheder, som er skabt af tidligere tiltag. På ledelsesniveau fører etableringen af en koncernledning til et øget behov for oplysninger, der gør det muligt i højere grad at vurdere, hvad en bestemt opgave koster, og hvordan produktivitet og effektivitet i den enkelte institution udvikler sig.¹¹⁸ Svaret på denne udfordring er et nyt budget- og regnskabssystem. Det præciseres, at budget- og regnskabssystemet bør udformes under hensyntagen til de informationsbehov, ledelsen i hvert enkelt institution har. Derfor kan systemet ikke udelukkende grundlægges på generelle budget- og regnskabsprincipper, men må i stedet tilrettelægges i dialog mellem ledelsen og de medarbejdere, der skal arbejde med systemet i det daglige.¹¹⁹ I den konkrete udformning bør der endvidere tages hensyn til graden af decentralisering, om der kan opstilles operative og klare målformuleringer, og endelig om systemet skal oprettes, så det harmoner med de forretningsgange, der allerede er i institutionen. Vigtigheden af fra starten at have afklaret disse forhold understreges, og det påpeges, at det vil være urimeligt ressourcekrævende at ændre systemet senere, da det indeholder et omfattende it-baseret rapporteringssystem.¹²⁰ Der lægges således meget stor vægt på udviklingen af økonomistyring baseret på involvering af forholdsvis autonome enheder.

¹¹⁷ Budgetdepartementet (1986): s. 24.

¹¹⁸ Budgetdepartementet (1987): *Økonomistyring i statslige institutioner*, s. 8.

¹¹⁹ Budgetdepartementet (1987): s. 14.

¹²⁰ Ibid.

Selve budget- og regnskabssystemet skal indeholde rapporteringer om både økonomiske og ikke-økonomiske forhold. Særligt de ikke-økonomiske data, dvs. målingerne af produktivitet og effektivitet, anses for at være problematiske, fordi de kun vanskeligt lader sig måle på samme måde som i det private erhvervsliv. Derfor angives det, at styringen i den offentlige sektor ofte må basere sig på indirekte, partielle og endog ufuldstændige indikatorer.¹²¹

Overordnet kan moderniseringsprogrammet sammenfattes i fem overskrifter, præsenteret i den første moderniseringsredegørelse fra 1983 og videreført i de efterfølgende SØS-publikationer. De fem overskrifter søgtes realiseret gennem en række konkrete reformtiltag. Under den første overskrift *decentralisering* etablerer koncernstyringsprojektet fra 1986 koncernmodellen som ny statslig ledelses- og samarbejdsform. Ministerområderne defineres som koncerner med de enkelte styrelser som datterselskaber. Koncerntanken indebærer bl.a., at ministeriet har en forpligtigelse til at føre tilsyn med den økonomiske og administrative forvaltning, der foretages i de enkelte institutioner inden for ministerområdet.¹²² Under den anden overskrift *markedsstyring* bliver der nedsat et privatiseringsudvalg og et udliciteringsudvalg, der begge kommer med betænkninger om mulighederne for overførsel af opgaver til private virksomheder.¹²³ Under den tredje overskrift *regelforenklning* starter selve regelforenklingskampagnen allerede i 1982 med, at sektorministerierne bliver bedt om årligt at redegøre for deres regelforenklingsarbejde. Fra 1988 begynder man desuden at implementere regeringens handlingsplan for afbureaukratisering, som indeholder 257 forslag til konkrete forenklinger, nedlæggelser, privatiseringer og regelsaneringer.¹²⁴ Under den fjerde overskrift *ledelses- og personaleudvikling* nedsættes i 1986 et lønreformudvalg i et forsøg på at få integreret lønpolitikken i den offentlige forvaltningspolitik i øvrigt.¹²⁵ Og under den femte og sidste overskrift *implementering af it* igangsættes diverse tiltag på it-siden for at styrke økonomistyringen.¹²⁶ Statens Centrale Regnskabssystem (SCR) fra 1976 bibeholdes indtil videre, men suppleres og moderniseres med nye rapporterings- og styringsfaciliteter.

Gennem moderniseringsprogrammets reformtiltag kommer en række nye forvaltningsmæssige spørgsmål på dagsordenen: Hvordan skal den offentlige

¹²¹ Budgetdepartementet (1987): s. 25-26.

¹²² Økonomistyrelsen (1996): *Intern kontrol og rapportering*.

¹²³ Privatiseringsudvalget (1983): *Rapport*; og Udvalget om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver mv. (1991): *Betænkning nr. 1227*.

¹²⁴ Lægneid, P. og Pedersen, O. K., red. (1999): s. 214-215.

¹²⁵ Andersen, N. Å. (1995): s. 76.

¹²⁶ Budgetdepartementet (1987).

sektor afgrænse sig fra den private sektor? (privatisering og udlicitering). Hvor skal grænsen mellem politiske beslutninger og forvaltningsbeslutninger gå? (koncernledelse, kontraktstyring og målstyring). I hvor høj grad skal borgerne selv have indflydelse på det, der sker i den offentlige sektor? (brugervalg og brugerundersøgelser).¹²⁷ Desuden problematiseres grænsedragningen mellem central og decentral styring samt mellem økonomiske og ikke-økonomiske styringsobjekter (resultatstyring).¹²⁸

Implementeringen af den nye forvaltningspolitik og dens økonomistyringsmodeller sker gennem offentlige udmeldinger i form af redegørelser og andre generelle publikationer. Disse redegørelser koncentrerer omkring nogle centrale programmer og mærkesager, som skal underbygge den overordnede ideologi. Melander betegner derfor implementeringen som en flagskibsstrategi, hvor de store rationelle visioner og modeller sættes op som idealer til efterligning.¹²⁹ I den forbindelse fungerer Finansministeriet som flagskibet, der sikrer, at alle centrale parter er klar over de udgiftspolitiske udfordringer.

5.3 Inspiration til selvmodernisering

Grænsedragningen mellem central og decentral styring samt mellem økonomiske og ikke-økonomiske styringsobjekter forbliver et væsentligt tema i årene efter 1993, hvor den nytiltrådte socialdemokratiske ledede regering i store træk viderefører firkløverregeringens moderniseringsprogram i sin programredegørelse *Nyt syn på den offentlige sektor*.¹³⁰ Temaerne decentralisering, markedsstyring, øget samarbejde mellem den offentlige og den private sektor, kontraktstyring, brugervalg og serviceforbedringer fastholdes ligeledes som den centrale kerne i økonomistyringsdiskursen.¹³¹

Desuden kommer Finansministeriet i 1992 med et notat, hvori øget koordinering på tværs af de enkelte ressortområder anbefales.¹³² I det hele taget begynder der så småt i 1990'erne at blomstre en række mere eller mindre uformelle interinstitutionelle netværk og samarbejdsfora frem (erfagrudder, VL-grupper, elektroniske kommunikationsnetværk osv.).¹³³ Gennem disse netværk sættes grænsen mellem formel og uformel styring på spil. Disse tiltag kan i høj

¹²⁷ Andersen, N. Å. (1995): s. 70.

¹²⁸ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 59.

¹²⁹ Melander, P. (1987): *Økonomistyring i offentlige organisationer – Høje idealer, svage signaler, begrænsede potentialer*.

¹³⁰ Andersen, N. Å. (1995): s. 76.

¹³¹ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 59.

¹³² Lægred, P. og Pedersen, O. K., red. (1999): s. 216.

¹³³ Greve, C., red. (2001): *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*, s. 17.

grad ses som en efterrationalisering og tilpasning af forvaltningspolitikken til den faktiske ledelsespraksis i den komplekse og institutionsbundne offentlige sektor.¹³⁴

Det samme gælder en række andre konkrete reformtiltag i løbet af 1990'erne. Lønreformudvalgets arbejde fra midten af 1980'erne følges således op af en egentlig lønreform og med genetableringen af en selvstændig Personalestyrelse. Desuden udvikles et nyt samlet regnskabssystem til afløsning for SCR, der blev implementeret i 1976. Overgangen til Navision Stat er Danmarks hidtil største it-projekt, og det er tanken, at det ud over at forny de regnskabsmæssige rapporteringer skal være et redskab til styrkelse af den lokale økonomistyring i departementer og styrelser og dermed være en understøttelse af den koncernstyringstanke, man har arbejdet med siden 1986.

I 1994 bliver økonomistyringen styrket institutionelt ved sammenlægningen af Administrations- og Personaledepartementet med Budgetdepartementet i Finansministeriets departement samt gennem oprettelsen af Økonomistyrelsen som en selvstændig styrelse under Finansministeriet. Økonomistyrelsen udvikles fra at være en regnskabsfunktion til at blive en formidler af nye ledelseskoncepter og teknologier.

Selvom retningen er den samme, ændrer de konkrete reformtiltag karakter fra 1980'erne til 1990'erne. Fra at være centralt initierede og normerede reformpakker ændres implementeringen til at være en flodbølge af forsøg, projekter og analyser forankret i de enkelte styrelser, departementer og enheder. Retorisk signalerer mange af tiltagene, at forbilledet stadig er den private sektor: Statslige aktieselskaber, kontraktstyring og virksomhedsregnskaber.¹³⁵

Desuden får ledelsesretorikken i 1990'erne en ny forstærket position med udgangspunkt i nye magtsymboler. Det drejer sig om et klarere ansvar, øget beslutningskompetence og større handlefrihed. Den øgede ansvarsdelegering fører til øget fokus på ledelsesfunktionens strategiske udviklingsrolle. I den forbindelse skifter mange institutionsledere titel fra styrelseschef til direktør. Sagt med andre ord skal den kompetente og synlige leder bygges op, ved at gøres til administrerende direktør med klare strategiske beføjelser og bredere rammebetingelser udstukket oppefra. Direktøren får det fulde personalepolitiske råderum, men er dog stadig begrænset af statens lønpolitiske rammer og regler.¹³⁶

¹³⁴ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 60.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 60-61.

Andre tiltag fører til deciderede organisatoriske omdannelser. En række statslige styrelser og institutioner gøres eksempelvis til statsvirksomheder, hvilket indebærer en betydelig driftsmæssig dispositionsfrihed. Sidenhen er nogle af statsvirksomhederne blevet til egentlige statsaktieselskaber, med postvæsenet som de første i 1995. En anden væsentlig organisatorisk omdannelse sker gennem fristyrelsesforsøget i 1992. Syv statslige styrelser bliver i første omgang defineret som fristyrelser, hvilket betyder, at organisationerne skal opfylde entydigt definerede resultatmål til gengæld for en lempelse af den budget- og bevillingsmæssige styring. Samtidig begynder man i stigende grad at lave flerårige budgetaftaler – igen mod opfyldelse af resultatmål.¹³⁷ Fra 1993 gøres fristyrelsesforsøget permanent, og der tegnes kontrakt med yderligere seks nye styrelser, der får betegnelsen kontraktstyrelser.¹³⁸ I stedet for Finansministeriet bliver de enkelte departementer aftalepart. Kontraktstyring betyder, at prioritering af opgaver og krav til produktivitet fastlægges og formaliseres i en ligeværdig dialog mellem departementer og institutioner. Kontraktstyringen kan i den forstand siges at være et brud med rammestyringens idé om handlefrihed inden for en økonomisk ramme. Forskellen fra den centralistiske planlægningsdiskurs, man havde før 1980'erne, er, at det ikke alene er de centrale myndigheder, der fastsætter strategier og målepunkter. Det gør derimod styrelserne selv, men under concernledelsens supervision. Styrelserne er på denne måde gjort til objekt for deres egen planlægning.¹³⁹

I forlængelse med indførelsen af kontraktstyring i staten, bliver begrebet statslige virksomhedsregnskaber introduceret i 1995 som en parallel til årsberetningerne i den private sektor. De første 13 styrelser afleverer virksomhedsregnskab i 1996 som et forsøg. Fra 1997 gøres forsøget permanent, og knap 140 statsinstitutioner bliver bedt om at indlevere et virksomhedsregnskab som en del af den almindelige årsrapportering. I virksomhedsregnskaberne skal statsinstitutionerne rapportere om både deres økonomiske og faglige resultater.¹⁴⁰

Selvmoderniseringsdiskursen, hvor der både anvendes økonomiske og ikke-økonomiske styringsobjekter, og hvor departementernes styringsindsats er iscenesat omkring en række faglige og økonomiske mål for institutionernes arbejde, sættes yderligere på dagsordenen i en stadigt stigende strøm af propa-

¹³⁷ Lægneid, P. og Pedersen, O. K., red. (1999): s. 217.

¹³⁸ Finansministeriet (1995): *Kontraktstyring i staten*.

¹³⁹ Mouritsen, J. (1997): *Tælleligheds Regime*, s. 12.

¹⁴⁰ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 61-62.

gandaskrifter af mere eller mindre normativ karakter udarbejdet af Finansministeriet og Økonomistyrelsen. Et af 1990'ernes propagandaskrifter er IKR-rapporten (intern kontrol og rapportering) fra 1996, hvori den nye styringsstrategi præsenteres:

Frem for detaljerede regler og forskrifter søges den udførende enhed i stedet påvirket gennem klargøring af mål, der skal nås, forpligtelser på resultater, organisatoriske og personalemæssige incitament, vejledninger og gode informationssystemer mv.¹⁴¹

Økonomistyringen tilskrives en særlig faglighed, og økonomifunktionen styrkes ude i institutionerne gennem ansættelse af nye chef- og konsulenttyper med stor faglig kompetence og høje ambitioner – også for deres egen karriere. På foranledning af IKR-rapporten begynder ministerier og styrelser i den forbindelse at oprette controllerfunktioner. Controllerne får til opgave at understøtte selvmoderniseringsarbejdet gennem analyser og rapporteringer. Disse controllerfunktioner betyder en styrkelse af økonomifunktionens status, kompetence og indflydelse.¹⁴²

I strømmen af vejledninger, anbefalinger, erfaringsopsamlinger mm., der i slutningen af 1990'erne udgår fra Finansministeriet og Økonomistyrelsen, finder man omtale og anbefalinger af bl.a. målstyring, lønstyring, kvalitetsstyring, projektstyring, processtyring, intern kontraktstyring, videnstyring og kompetencestyring. Det snævre udgiftspolitiske fokus bredes ud, og værdien og kvaliteten af produktionen tillægges øget opmærksomhed (value for money). Samtidig med, at Finansministeriet i stigende grad lader det være op til de enkelte ministerier at sætte dagsordenen for styringen af økonomien, udarbejdes flere og flere evalueringer og analyser: Turnusundersøgelser, produktivitetsanalyser, budgetanalyser, brugerundersøgelser, service og kvalitetsundersøgelser, løn og personalepolitiske evalueringer osv. Økonomistyrelsen har en central rolle i udarbejdelsen af disse analyser og evalueringer, men også private konsulentfirmaer lukrerer på den evalueringsbølge, der skyller ind over staten i midten af 1990'erne.¹⁴³

En af de mest betydningsfulde evalueringer er *Benchmarkingrapporten* fra 1999. Benchmarkingrapporten bliver udarbejdet af en arbejdsgruppe i Økonomistyrelsen som en del af opfyldelsen af Økonomistyrelsens egen resultatkon-

¹⁴¹ Økonomistyrelsen (1996): *Intern kontrol og rapportering*.

¹⁴² Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 62.

¹⁴³ Ibid.

trakt. Benchmarkingrapporten evaluerer, i hvor høj grad og med hvilken kvalitet en lang række statsinstitutioner anvender økonomistyring efter de principper, der er fastlagt i de forskellige moderniseringsredegørelser.¹⁴⁴ Samtidig med at Benchmarkingrapporten er evaluerende, kan den betragtes som styringsmæssigt normativ i den forstand, at den igennem sin evalueringsmodel rangordner forskellige former for styringsadfærd. Det vigtigste er, at institutionerne opfylder kravene til finansiel kontrol (proces- og rutinstyring). Dernæst kan de begynde at interessere sig for aktivitetsstyring og sidst for integration af økonomiske og faglige styringsparametre (funktionalitetsstyring). Økonomistyrelsen skriver, at der kun i meget få tilfælde har været spring i niveauerne, og det forsvares på denne måde at betragte de enkelte niveauer som forudsætninger for overliggende niveauer snarere end som en rangordning af forskellige styringsparadigmer.¹⁴⁵ Uanset om Benchmarkingrapporten kan siges at være normativ eller ej, gælder det overordnet, at Finansministeriet og Økonomistyrelsen gennem strømmen af vejledninger og evalueringer omformulerer deres roller fra at være forvaltningspolitiske formulerende, centrale styringsinstanser til at blive overvågende, vejledende og rådgivende skabere af økonomistyringens udviklingsrum.¹⁴⁶

1990'ernes økonomistyringsdiskurs handler derfor primært om ansvarliggørelse og decentralt tilrettelagt og gennemført økonomistyring. Hertil vælger Finansministeriet at supplere med en mekanisme hørende til den gamle centralt tilrettede og gennemførte udgiftspolitiske diskurs, nemlig ”grønthøstermetoden”, hvor man skærer en bestemt procentdel af samtlige ministeriers budgetter. Grønthøstermetoden er karakteriseret ved at belønne dem, der ikke i forvejen har skåret alt fedtet væk, dvs. de institutioner der ikke lever op til kravene i selvmoderniseringsdiskursen.¹⁴⁷

1990'ernes multidimensionale og flerparadigmatiske implementeringsstrategi uden fast ideologiplatform har til formål at styrke ledelsesfunktionens og økonomifolkenes indflydelse. De må selv tage bestik af de vejledende ideer og selv udvikle institutionens økonomistyringsstrategi. Resultatet kan sidenhen sammenlignes og udsættes for kritik. Denne åbne idéprægede udviklingsstrategi kan ifølge Jarlov og Melander betegnes som en ”kanylestrategi”. Kanylerne stilles til rådighed for selvmedicinering og sygdomsforebyggelse. Helbreds-

¹⁴⁴ Økonomistyrelsen (1999): *Benchmarking af statens økonomistyring*, s. 4.

¹⁴⁵ Økonomistyrelsen (1999): s. 11.

¹⁴⁶ Lægneid, P. og Pedersen, O. K., red. (1999): s. 218.

¹⁴⁷ Jarlov, S. og Melander, P. i Busch, T., red. m.fl. (2001): s. 63.

check foretages med mellemrum og ny medicin anvises. Kanylerne sættes ind, hvor og når det er nødvendigt.¹⁴⁸

5.4 Inkrementelle forandringer og kontinuitet

Da Venstre danner regering i slutningen af 2001, sker det med et ønske om at skabe inkrementelle forandringer. Det gælder bl.a. i forhold til organiseringen og funktionen af den offentlige sektor. Mennesket skal således stilles før systemet, og det skal være muligt for den enkelte at vælge den løsning, som passer bedst til den enkelte. Det bliver ligeledes slået fast, at det ikke er afgørende, om den enkelte borger får den nødvendige hjælp og service fra den offentlige eller fra den private sektor. Selvom regeringen vælger at genbruge betegnelsen ”moderniseringsprogram” om sit udspil, får det samtidig den mere sigende titel: *Med borgeren ved roret*.¹⁴⁹

I indledningen til programmet redegøres for tre centrale mål, der skal sikres gennem modernisering. Det er således hensigten, at den offentlige sektor skal baseres på borgernes frie valg, skal være åben, enkel og lydhør overfor borgernes behov og give borgerne kvalitet for pengene. Det er ligeledes regeringens mål for den offentlige sektor, at der gøres op med regler og systemer, der virker hæmmende for det frie initiativ. Samtidig skal det fælles ansvar for de svageste kombineres med friheden til selv at vælge løsninger. Borgeren skal billedeligt talt selv stå ved roret.¹⁵⁰

Samtidig med offentliggørelsen af moderniseringsprogrammet udkommer *Velfærd og valgfrihed – et reformprogram*. At programmet udkommer samtidigt med moderniseringsprogrammet, illustrerer, hvilken vægt valgfrihed har for den nye regering. Strategien er, at der skal foretages en gennemgang af relevante områder i den offentlige sektor for at styrke borgernes valgmuligheder. Samtidigt drøftes nogle af de problemer, der knytter sig til et øget frit valg. Der er en klar forventning om, at frit valg kan bibringe en række positive effekter, men det pointeres også, at det skal ske inden for klare rammer. Valgfrihed betyder ikke frit valg på alle hylder. Når der er tale om offentligt finansierede ydelser, er der en række hensyn, der gør sig gældende. Disse hensyn er bl.a., at muligheden for frit valg skal ske inden for de økonomiske rammer og

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ejersbo, N. og Greve, C. (2005): *Modernisering af den offentlige sektor*, s. 57.

¹⁵⁰ Finansministeriet (2002a): *Med borgeren ved roret. Regeringens moderniseringsprogram*, s. 5.

det kvalitetsniveau, der er fastsat politisk. Programmet kommenterer desuden problemer vedrørende kvalitet, gennemsigtighed og antallet af udbydere.¹⁵¹

En anden central publikation i perioden er *Effektiv opgavevaretagelse i staten* fra 2003, der udmønter moderniseringsprogrammet *Med borgerne ved rorets* krav om, at alle ministerier skal udarbejde en strategi for effektivisering og kvalitetsudvikling i opgavevaretagelsen. Publikationen indeholder derfor vejledninger om effektiviseringsstrategier, resultatkontrakter, udbudspolitikker og indkøbspolitikker. Tanken er, at hvert ministerium skal offentliggøre en effektiviseringsstrategi, hvor ministeriet redegør for initiativer til at sikre effektivitet og kvalitetsudvikling. Der er opstillet fire minimumskrav til effektiviseringsstrategier: Der skal redegøres for udbudspolitikker, indkøbspolitikker, arbejdet med mål- og resultatstyring samt mål for brugerrettede opgaver.¹⁵² Effektiviseringsstrategierne kan ifølge Greve og forvaltningsforskeren Niels Ejersbo opfattes som et forsøg på fra Finansministeriets side at styrke den fremadrettede og strategiske planlægning i ministerierne.¹⁵³

Resultatkontrakter må på dette tidspunkt siges at være et velkendt styringsinstrument i staten. Formålet med vejledningen er derfor at foretage en række justeringer i forhold til tidligere udsendte vejledninger fra Finansministeriet, Økonomistyrelsen og Personalestyrelsen. Det foreslås bl.a., at der i større udstrækning rettes fokus mod eksterne mål, at der sker en integration mellem resultatkontrakt og direktørkontrakt, samt at der arbejdes med opgavehierarkier og strategisk grundlag.¹⁵⁴ De foreslåede justeringer cementerer kontraktstyringens centrale placering i den overordnede styringstænkning i staten.

Formulering af udbudspolitikker er blevet obligatorisk for alle ministerier, og vejledningen om udbudspolitikker skal ses i lyset heraf. Udbudspolitikker er ligeledes et af kravene til effektiviseringsstrategierne. I forhold til udbudspolitikken opereres med tre typer af opgaver. For det første er der opgaver, der er egnede til udbud. For det andet er der opgaver, der ikke er egnede til udbud. Og for det tredje er der opgaver, der måske er egnede til udbud. Minimumskravet til de statslige institutioner er, at der jævnlige foretages vurdering af, hvilke opgaver der kan sendes i udbud og dermed indgå i udbudspolitikken. Udbudspolitikken skal indeholde tidsfrister for udbud af opgaver, der er vurderet til at være udbudsegnede. I vejledningen anbefales det desuden, at der ska-

¹⁵¹ Finansministeriet (2002b): *Velfærd og valgfrihed – et reformprogram*, s. 7 og 54.

¹⁵² Finansministeriet (2003a): *Effektiv opgavevaretagelse i staten*, s. 9-13.

¹⁵³ Ejersbo, N. og Greve, C. (2005): s. 63.

¹⁵⁴ Finansministeriet (2003a): s. 37.

bes sammenhæng mellem ministeriets udbudspolitik og effektiviseringsstrategi, at udbudspolitikken præsenterer ministeriets holdning i forhold til principielle spørgsmål om udbud og udlicitering, og hvordan man har organiseret processen omkring udbud og udlicitering.¹⁵⁵

Formålet med at udarbejde indkøbspolitikker er at tilskynde til, at der på alle ministerområder arbejdes systematisk med effektivisering og professionalisering af indkøbet i staten. Kravene til indkøbspolitikken omfatter bl.a., at der skal være en fælles indkøbspolitik på hele ministerområdet, at elektronisk handel bør benyttes mest muligt, samt at der skal anvendes centralt koordinerede aftaler. Det er også et krav, at indkøbspolitikken offentliggøres i ministeriets effektiviseringsstrategi.¹⁵⁶

I 2003 udkommer der også en rapport fra udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper i staten. Overvejelserne om indførelse af omkostningsprincipper i staten knytter sig ikke overraskende til ønsket om at skabe øget effektivitet i den offentlige sektor, men der er også en bredere dagsorden som er knyttet til regeringens moderniseringsprogram. I rapporten henvises der således til programmet i og med, at der lægges betydelig vægt på anvendelse af omkostningsprincipper som grundlag for visionen om en mere åben, enkel og lydhør offentlig sektor, der giver kvalitet for pengene og er baseret på borgernes frie valg.¹⁵⁷

Den efterfølgende publikation *Omkostningsprincipper i staten* fra samme år giver en introduktion til principperne bag omkostningsbaserede budgetter og regnskaber. Dermed er publikationen særligt henvendt til økonomimedarbejdere i de forskellige dele af den statslige forvaltning. Det bliver slået fast, at det traditionelle kasseprincip, som staten ellers har benyttet siden 1955, er velegnet til kontrolformål, men dårligt egnet i forhold til at sikre en hensigtsmæssig økonomistyring. Mens kasseprincippet fokuserer på ind- og udbetalinger, fokuserer omkostningsprincippet på indtægter og ressourceforbrug. Sagt med andre ord adskiller de forskellige regnskabsprincipper sig ved, en grundlæggende ændring i periodisering af økonomiske hændelser i regnskabet.¹⁵⁸ Ved overgangen til omkostningsprincipper i budget og regnskab bliver det bærende princip for regnskabsregistrering tidspunktet for ressourceanvendelse fremfor betalings- eller leveringstidspunktet.

¹⁵⁵ Finansministeriet (2003a): s. 93-95.

¹⁵⁶ Finansministeriet (2003a): s. 121-122.

¹⁵⁷ Finansministeriet (2003b): *Omkostninger og effektivitet i staten – rapport fra udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper*, s. 9.

¹⁵⁸ Finansministeriet (2003c): *Omkostningsprincipper i staten*, s. 12.

Omkostningsreformen indeholder to reformer – en regnskabsreform og en budgetreform. Reformen indebærer konkret, at der bliver indført omkostningsbaserede regnskaber i staten fra 2005, og at der bliver indført omkostningsbaserede bevillinger på finansloven fra 2007. Samtidig bliver der indført omkostningsbaserede regnskaber i kommunerne fra 2005, mens det regionale budget- og regnskabsystem fra 2009 er baseret på omkostningsprincipper. Formålet med at indføre omkostningsprincipper er at øge gennemsigtigheden i den offentlige sektor og skabe et bedre grundlag for prioritering og effektiv opgavevaretagelse samt understøtte institutionernes interne økonomistyring og ledelse. Samtidig har omkostningsreformen medført større sammenlignelighed med den private sektor, idet budget- og regnskabsprincipperne i den offentlige sektor er tilnærmet de principper, som private virksomheder og selvejende institutioner opererer under.¹⁵⁹

På trods af en strukturreform, en globaliseringsreform og en kvalitetsreform fortsætter 00'ernes økonomistyrings- og moderniseringsdiskurs med at være præget af et øget fokus på frit valg og anvendelse af markedsløsninger.¹⁶⁰ Sideløbende hermed fortsætter arbejdet med at implementere effektiviseringsstrategier og omkostningsbaserede budgetter og regnskaber.

I 2010 udgiver Finansministeriet pjecen *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution* (herefter blot *Ansvar for styring*). Formålet med publikationen er at sammenfatte eksisterende regler og dermed tydeliggøre styringsansvaret for departementernes koncernstyring, mål- og resultatstyringen mellem departement og institution og den interne økonomistyring i institutionerne.¹⁶¹ Pjecen indeholder færre krav og flere anbefalinger, således at de enkelte ministerier har mulighed for selv at udfylde de givne styringsrammer ud fra egne behov.

De krav som Finansministeriet opstiller til styring og tilsyn på ministerområdet er i hovedtræk, at det er departementets ansvar at sikre den overordnede bevillingsstyring og løbende opfølgning på den samlede økonomiske ramme, løbende effektivisering af driften på ministerområdet og tilsyn med regnskabsvæsenet på ministerområdet. Hertil kommer, at departementet har ansvaret for at etablere rammerne i koncernen for mål- og resultatstyring, risikostyring, digitalisering, den overordnede lønstyring på ministerområdet, effektivisering

¹⁵⁹ www.fm.dk

¹⁶⁰ Se f.eks. Regeringen (2006): *Kvalitetsreformen – bedre service til borgerne*.

¹⁶¹ Finansministeriet (2010): *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*, s. 5.

af udbud og indkøb og samspillet med administrative servicecentre.¹⁶² Finansministeriets krav til mål- og resultatstyringsprocessen vedrører således alene, at der skal etableres et koncept. Det er altså ikke længere et krav, at der etableres en samlet effektiviseringsstrategi for koncernen, hvilket ellers havde været de gældende retningslinjer med *Effektiv opgavevaretagelse i staten*. Det er heller ikke et krav, at der skal indgås egentlige resultatkontrakter med underliggende styrelser og statsinstitutioner. Dog stiller Finansministeriets retningslinjer vedrørende udarbejdelsen af årsrapporter krav om, at de faglige mål, der er aftalt mellem departement og styrelse, afrapporteres heri.¹⁶³

5.5 Administrative tendenser

Historien om NPM i Danmark er ifølge Ejersbo og Greve historien om, hvordan Finansministeriets rolle som udgiftspolitisk vogter ændrede sig fra at være relativt svag, til at ministeriet fik karakter af at være en decideret ”kampagneinstitution”. Dermed indtog ministeriet en position i det danske samfund, hvorfra den kunne sikre sig, at alle centrale parter var klar over de udgiftspolitiske udfordringer, som man mente, det danske samfund stod overfor.¹⁶⁴

Baggrunden for Finansministeriets forvaltningspolitiske dominans var den økonomiske krisetænkning, der havde præget det meste af 1970’erne og begyndelsen af 1980’erne. Som et resultat heraf blev effektiv ressourceudnyttelse det mantra, som Finansministeriet og Schlüter-regeringerne gjorde til et hævdevundet princip i styringen af den offentlige sektor. Projektet lykkedes, og allerede i slutningen af 1980’erne var underskuddet på statsbudgettet elimineret, og der var kommet styr på de offentlige udgifter.¹⁶⁵

Denne udvikling har ført til, at alle centrale politiske aktører siden slutningen af 1970’erne har accepteret udgiftspolitikken som en del af grundpillerne i den økonomiske politik i Danmark. Sagt med andre ord har lanceringen af den stramme udgiftspolitik og den efterfølgende institutionalisering i Finansministeriet, bidraget til at etablere en bred konsensus i forhold til det udgiftspolitiske rationale.¹⁶⁶

For Finansministeriet har opgaven lige siden bestået i at fastholde alle andre aktører i den samme stramme udgiftspolitiske tænkning og den sobre om-

¹⁶² Finansministeriet (2010): s. 9.

¹⁶³ Finansministeriet (2010): s. 15.

¹⁶⁴ Ejersbo, N. og Greve, C. (2005): s. 102-103; jf. Andersen, N. Å. i Lægheid, P. og Pedersen, O. K., red. (1994).

¹⁶⁵ Ejersbo, N. og Greve, C. (2005): s. 103.

¹⁶⁶ Nielsen, K. i Bentzon, K-H. red. (1988): *Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor*.

gang med ressourcerne i den offentlige sektor. Det har ministeriet gjort på forskellig vis – bl.a. ved at skabe sig en central rolle som koordineringsorgan for en lang række andre politiske områder end det udgiftspolitiske.¹⁶⁷ I den forbindelse har forvaltningsforskeren Lotte Jensen betegnet ministeriet som ”den store koordinator”.¹⁶⁸ Ministeriet udøver således en form for meta-styring ved at fastholde fokus på udgiftspolitikken, og dermed fokuseres der entydigt på det, Andersen kalder ”den økonomiske kode”. For Finansministeriet er alle andre ”koder” unødigt støj, der distraherer, og truer med at flytte fokus fra den effektive ressourceudnyttelse. Ifølge Andersen er det imidlertid lykkedes Finansministeriet at få andre ministerier til selv at reflektere over deres egen styring, hvorved Finansministeriets direkte styringsrolle er blevet mindsket, og ministeriet kan koncentrere sig om metastyringen.¹⁶⁹

På trods af succesen med totalrammeprincippet og den stramme udgiftspolitiske styring blev det i løbet af 1990’erne klart, at ministeriernes arbejde med at opstille mål og foretage resultatopfølgning stadig lod noget tilbage at ønske. Ministerierne holdt sig godt nok inden for de udgiftspolitiske rammer, der var udstukket, men fik ministerierne det rigtige og det væsentlige ud af deres ressourcer? For at finde ud af det lagde Finansministeriet op til en øget brug af mål- og resultatstyring. Der var dog ikke tale om nogen samlet kontraktbaseret resultatstyringsmodel i første omgang. I stedet skete der en ad hoc tilpasning og inkrementel efterprøvning. Da dette ikke var tilstrækkeligt for Finansministeriet, endte det sidst i 1990’erne med en mere sammenhængende model, der siden er blevet justeret og tilpasset nye krav.¹⁷⁰

Med kontraktstyringskonceptet fandt Finansministeriet en model, der både passede ind i tankegangen om decentralisering af ansvar til ledelsen i de enkelte institutioner, og samtidig gav mulighed for en mere konsistent resultatopfølgning, når institutioner på skrift havde tilsluttet sig forskellige resultatmål. Den store effekt var dog vanskeligere at spore end umiddelbart forventet. Ifølge Ejersbo og Greve var problemet, at der ikke altid var sammenhæng mellem budgetlægningen og kontrakterne. Nogle institutioner lagde et årligt budget, men havde måske indgået en 3-årig kontrakt med deres departement, og ikke alle resultatmål i kontrakten var måske afspejlet i budgettet. Det blev 1990’ernes store udfordring at få skabt en tættere sammenhæng mellem bud-

¹⁶⁷ Ejersbo, N. og Greve, C. (2005): s. 103.

¹⁶⁸ Jensen, L. (2003): *Den store koordinator*.

¹⁶⁹ Andersen, N. Å. (1995).

¹⁷⁰ Ejersbo, N. og Greve, C. (2005): s. 103- 104.

getlægningsprocessen og de resultatkontrakter, som departementerne indgik med deres styrelser. En del af problemet havde Finansministeriet selv skabt, fordi det lagde op til en fleksibel model, hvor hvert ministerium i vid udstrækning selv kunne bestemme kontraktens opbygning og indhold. Den konkrete styring i et departement kunne fungere udmærket, men det var straks sværere at trække nogle fælles oplysninger ud så resultatmålene kunne bruges til benchmarking med andre ministerier. Svaret blev til dels givet i IKR-rapporten, hvor der blev vedtaget skarpere principper om resultatopfølgning. Det fik den effekt, at institutionerne skulle til at foretage resultatopfølgning ved at aflægge virksomhedsregnskaber (i dag kaldet årsrapporter). Ifølge Ejersbo og Greve har en række forskere betragtet det som et dyrt styringsritual, men Finansministeriet og Rigsrevisionen havde behov for en eller anden form for mere systematisk resultatopfølgning, end den ministerierne individuelt kunne finde på. Kontraktstyringskæden er senere blevet justeret i rapporterne *Effektiv opgavevaretagelse i staten* og *Ansvar for styring*, men grundidéen med resultatbaseret ledelse er blevet fastholdt, selvom jagten på en mere sofistikeret resultatstyringsmodel fortsætter, hvilket overgangen til omkostningsbaserede regnskaber vidner mere om.¹⁷¹

¹⁷¹ Ejersbo, N. og Greve, C. (2005): s. 104- 105.

6. NPM i MBU

I dette afsnit vil jeg se nærmere på, hvordan NPM i form af resultatkontrakter er blevet implementeret i MBU, herunder hvorledes man har fulgt op på resultatkontrakterne. Intentionen er at vise, hvorledes resultatkontrakter er blevet anvendt som et kommunikativt styringsinstrument. For at gøre dette, er det som beskrevet i specialets metodiske og teoretiske afsnit, nødvendigt at betragte hvad der karakteriserer systemkommunikation i MBU strukturelt. Dvs., at betragte hvorledes der fremstilles kommunikation i systemkomponenterne: Grænse, struktur, forvaltningsproces og identitet.

6.1 MBU's ressort

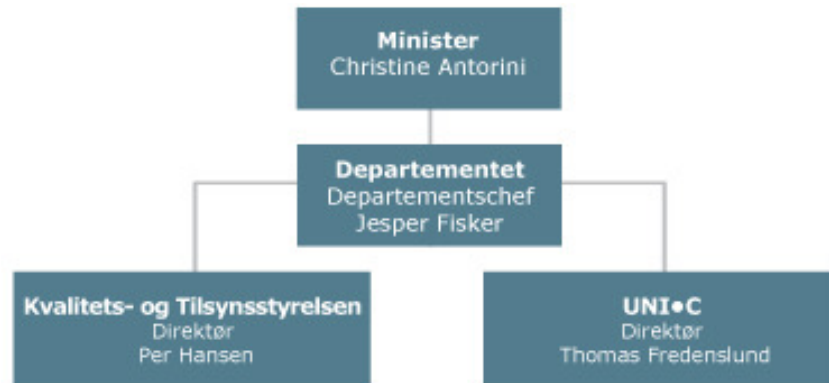
Med regeringsskiftet i 2011 skiftede det daværende Undervisningsministerium (UVM) navn til Ministeriet for Børn og Undervisning. Skiftet indikerede, at ministeriets (systemets) grænser i forhold til andre ministerier (systemer) blev ændret, således at ministeriet overtog opgaver vedrørende dag-, fritids- og klubtilbud for børn og unge fra Social- og Integrationsministeriet, opgaver vedrørende danskundervisning som andetsprog fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration samt opgaver vedrørende nationale mindretal fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. Samtidig blev opgaver vedrørende erhvervsakademiuddannelserne, professionsbacheloruddannelserne og videregående uddannelser for voksne under åben uddannelse inklusive de til området hørende uddannelsesinstitutioner overført til Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelse sammen med SU-området. Opgaver vedrørende folkeoplysning, herunder folkehøjskolerne, blev overført til Kulturministeriet.¹⁷²

Ministeriets struktur består af et departement samt styrelserne Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (KTS) og UNI-C, jf. figur 3 nedenfor. Forvaltningsmæssigt er ministeriets budget opdelt på otte hovedområder: Administration mv., uddannelsesområderne fra grundskolen til voksen- og efteruddannelse, tværgående og internationale aktiviteter samt støtteordninger mv. Ministeriet har således det samlede ansvar for ungdomsuddannelser, produktionsskoler, arbejdsmarkedsuddannelser og øvrig voksen- og efteruddannelse samt husholdnings- og håndarbejdsskoler. På dagtilbuds- og folkeskoleområdet har ministeriet det overordnede ansvar, mens det direkte ansvar ligger i kommunerne. Endvidere har ministeriet ansvaret for de private skoler på grundskole- og gymnasieni-

¹⁷² Finansministeriet (2011a): *Ændringsforslag til Forslag til Finanslov for Finansåret 2012*, s. 811.

veau. Endelig har ministeriet ansvar for støtteordninger, herunder voksen- og efteruddannelsesgodtgørelse.¹⁷³

Figur 3. MBU's organisation



Kilde: www.uvm.dk

Departementet varetager udvikling og koordinering af børne- og uddannelsespolitikken samt styring, koordination og tilsyn af det arbejde, der udføres af ministeriets styrelser og statsinstitutioner (Danmarks Evalueringsinstitut (EVA), Dansk Center for Undervisningsmiljø (DCUM) og Sorø Akademi). Ligeledes varetager departementet opgaver vedrørende udvikling, drift, ministerbetjening og lovgivning for uddannelsernes indhold og styring, uddannelsernes administration og uddannelsesstøtteordninger. Dermed defineres ministeriets grænse, struktur, forvaltningsproces og identitet af departementet, og der er derfor tale om det, Andersen betegner som et autonomt system. KTS varetager opgaver vedrørende kvalitetsudvikling, test og eksamen samt tilsyn, tilskud og controlling af ministeriets uddannelses- og institutionsområder. UNI-C varetager opgaver inden for administrative systemer, statistik, pædagogisk it-virksomhed og koncern it. Eftersom styrelsernes grænser, strukturer, forvaltningsprocesser og identitet defineres af departementet, er der ifølge Andersen tale om del-systemer.¹⁷⁴

¹⁷³ Finansministeriet (2012): *Forslag til Finanslov for 2013. Tekst og Anmærkninger*, § 20, s. 6; www.uvm.dk

¹⁷⁴ Finansministeriet (2012): s. 6; www.uvm.dk; og Andersen, N.Å. (1995): s. 28.

6.2 Koncernstyring

Som det fremgår af ovenstående, har departementet det overordnede styrings- og tilsynsansvar for institutionerne på ministerområdet. Måden hvorpå departementet lever op til dette ansvar, er gennem koncernstyring. Ifølge pjecen *Ansvar for styring* indebærer koncernstyring, at ministeriets øverste ledelse kan prioritere og følge op på institutionernes virke, med henblik på en sikker og effektiv drift af hele koncernen.¹⁷⁵ Med andre ord kommunikerer departementet ministeriets identitet gennem koncernstyring.

I 2007 fik UVM foretaget en analyse af konsulentfirmaet Deloitte vedrørende koncernstyringen i ministeriet.¹⁷⁶ Analysen pegede på en række områder, hvor koncernstyringen (identiteten) i ministeriet kunne styrkes i forhold til eksterne krav og anbefalinger fra henholdsvis Finansministeriet og Rigsrevisionen.¹⁷⁷ Derudover viste en række interviews med topchefer i ministeriets koncern, at der var behov for en mere gennemsigtig helhedsorienteret styring og prioritering. Hertil kom en intern kommunikationsundersøgelse, der fremhævede, at medarbejderne i ministeriets departement savnede tydeligere mål og retning for deres arbejde. Endelig gav de stadig snævrere økonomiske rammer et ønske fra ledelsen om et bedre grundlag for prioriteringen af koncernens økonomiske ressourcer.¹⁷⁸

På den baggrund blev der etableret et koncernstyringsprojekt, hvorefter ministeriets koncern målrettet skulle arbejde med følgende styringselementer: Fælles styringsgrundlag (i form af fælles arbejdsprogram, mission, vision mv.); styringsprocesser (resultatkontrakter mv.); kobling mellem ressourcer og resultater; registreringsgrundlag (tidsregistrering, kontoplaner mv.); ledelsesinformation; og risikostyring.¹⁷⁹ I forhold til specialets fokus vil jeg i det følgende koncentrere mig om de to første styringselementer: Arbejdsprogram og resultatkontrakter.

6.3 Arbejdsprogram og resultatkontrakter

Som led i koncernstyringsprojektet blev der nedsat en styregruppe med departementschefen som formand og en arbejdsgruppe med deltagelse af styrelseschefen og direktørerne fra de tre daværende styrelser: UNI-C, Styrelsen for

¹⁷⁵ Finansministeriet (2010): s. 9.

¹⁷⁶ Bilag 1: *Undervisningsministeriets koncernstyring*, s. 1.

¹⁷⁷ Jf. Finansministeriet (2003a); Finansministeriet (2003b); Finansministeriet (2003c); og Rigsrevisionen (2009): *Beretning til Statsrevisorerne om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt*.

¹⁷⁸ Bilag 1: s. 1.

¹⁷⁹ Ibid.

Statens Uddannelsesstøtte (SU Styrelsen) og Skolestyrelsen. I regi af styregruppen blev der udarbejdet et arbejdsprogram for hele ministeriet (fælles styringsgrundlag). Formålet med arbejdsprogrammet var at skabe fælles retning for koncernens arbejde og gennemsigtighed i organisationen. Arbejdsprogrammet var endvidere retningsgivende for udarbejdelsen af styrelsernes resultatkontrakter og afdelingerne i departementets resultat- og udviklingsaftaler (styringsprocesser). Derudover fungerede arbejdsprogrammet som en udmøntning af ministeriets mission og vision og af de centrale politiske dokumenter på ministeriets område. Dvs. politiske aftaler og love, finansloven mm.¹⁸⁰ Med andre ord var arbejdsprogrammet ministeriets effektiviseringsstrategi, jf. Finansministeriets publikation *Effektiv opgavevaretagelse i staten*.

Arbejdsprogrammet bestod af en faglig del, som var koncentreret om ministeriets kerneopgaver, og en organisatorisk del, der vedrørte understøttelsen af medarbejdernes arbejde med kerneopgaverne. Det var struktureret ud fra 8 indsatsområder – 5 faglige og 3 organisatoriske – som i alt rummede 14 overordnede, flerårige strategiske målsætninger og 44 specifikke resultatmål, der skulle arbejdes konkret med. Resultatmålene var også typisk flerårige, men enkelte blev udskiftet eller omformuleret løbende.¹⁸¹

Arbejdsprogrammets resultatmål blev forsøgt omsat til praksis via formuleringen af resultatmål i resultat- og udviklingsaftalerne for departementets afdelinger og i resultatkontrakterne for ministeriets tre styrelser. Styrelseschefen i SU styrelsen og de to direktører havde i tilknytning til resultatkontrakten en såkaldt direktørkontrakt, som udløste en bonus, hvis størrelsesorden afhang af graden af resultatkontraktens indfrielse. I departementet blev afdelingschefernes resultatmål forsøgt omsat til praksis i kontorchefernes resultataftaler gennem resultatmål, der vedrørte de mere konkrete delprodukter, aktiviteter og processer i de enkelte kontorer. Kontorchefernes aftaler blev således udarbejdet i tæt sammenhæng med afdelingschefernes. Afdelingscheferne og kontorcheferne var ligeledes tilknyttet bonusordninger, hvis størrelsesorden afhang af graden af resultataftalernes indfrielse. Ministeriets tre tilknyttede statsinstitutioner, EVA, DCUM og Sorø Akademi indgik også resultatkontrakter. Disse var dog ikke omfattet af arbejdsprogrammet, og det stod dem således frit for, om de ville bruge det til inspiration.¹⁸²

¹⁸⁰ Bilag 1: s. 1-2.

¹⁸¹ Jf. Undervisningsministeriet (2008): *Arbejdsprogram for Undervisningsministeriets koncern 2009*; og Undervisningsministeriets (2010): *Arbejdsprogram for Undervisningsministeriets koncern 2010*.

¹⁸² Bilag 1: s. 2-3.

6.4 Kontraktstyringsgrundlaget

Som beskrevet er kontraktstyring en del af NPM-bølgen af reformer, og har siden midten af 1990'erne været anvendt som styringsinstrument i den danske centraladministration. Der er med andre ord ikke tale om et nyt styringsinstrument. Heller ikke i forhold til MBU. UNI-C afsluttede således sin første kontrakt i perioden 1995-1997.¹⁸³ Som styringsinstrument har kontraktstyring hentet sin inspiration fra principal-agent teorien samt ledelsesteorier og ledelseskoncepter fra den private sektor.

6.4.1 Mål, resultater og løn

Principal-agent teorien bygger på de problemer, der opstår, når en agents præferencer adskiller sig fra en principals, og den iboende informationsasymmetri i hierarkiet mellem principalen og agenten gør det besværligt for principalen at overvåge agenten. Problemerne kan imidlertid løses, ved at principalen indretter incitamentsstrukturer på en sådan måde, at agenten kommer til at handle efter principalens præferencer. Ifølge principal-agent teorien kan det gøres ved, at ledelsen (principalen) bestemmer størrelsesordenen og strukturen af topchefens (agentens) lønudbetaling med henblik på at få topchefen til at handle efter ledelsens præferencer. fortalere for teorien hævder i den forbindelse, at det er måden hvorpå private virksomheder styres, og at topcheferes lønninger i den private sektor af denne grund afspejler virksomhedernes resultater.¹⁸⁴

Ikke desto mindre må præferencerne i den offentlige sektor siges at være mere komplekse og ambitiøse end i den private sektor, hvor ledelsens præferencer ofte blot er lig med virksomhedsoverskud. Dermed bliver det mere besværligt at måle, overvåge og kontrollere resultaterne i den offentlige sektor. Det har ifølge forvaltningsforskerne Anne Skorkjær Binderkrantz og Jørgen Grønnegaard Christensen medført, at ideen om at lade lønninger følge resultater traditionelt set er blevet afvist i den offentlige sektor. I stedet har offentlige topcheferes løn været baseret på klassiske bureaukratiske principper, der kombinerer livslang løn og beskæftigelse med store pensions- og fratrædelsesordninger. Denne forskel har ført til den traditionelle sondring mellem den offentlige og den private sektor, hvor man i den private sektor anvender ”hårde”

¹⁸³ Rigsrevisionen (1998): *Beretning til statsrevisorerne om kontraktstyring*.

¹⁸⁴ Binderkrantz, A. S. og Christensen, J. G. (2011): *Agency Performance and Executive Pay in Government: An Empirical Test*, s. 33-34.

incitamenter, mens man i den offentlige sektor anvender ”bløde” incitamenter kombineret med hierarkiske og proceduremæssige kontrolinstrumenter.¹⁸⁵

NPM-bølgen af reformer accepterer ikke denne sondring. Tværtimod mener NPM fortalere, at den offentlige sektor kan forbedre sine resultater, hvis den anvender de samme ledelsesmæssige metoder, som succesfulde private virksomheder. Det handler for det første om, at specificere resultatmål, så de kan gøres til genstand for systematisk overvågning, og for det andet om, at det offentlige lønssystem skal gøres mere fleksibelt, så det bliver muligt at belønne opnåelsen af gode resultater gennem differentierede og højere lønudbetalinger til offentlige topchefer.¹⁸⁶

I UVM blev denne tankegang implementeret i kraft af arbejdsprogrammets resultatmål, der blev forsøgt omsat til praksis via formuleringen af resultatmål i resultat- og udviklingsaftalerne for departementets afdelinger og i resultatkontrakterne for ministeriets tre styrelser. Dertil kom muligheden for at belønne cheferne økonomisk, såfremt det lykkedes at opfylde målene i resultat- og udviklingsaftalerne samt resultatkontrakterne. Dermed lever ministeriet op til forudsætningerne i principal-agent teorien om at skabe økonomiske incitamenter, der gør, at agenten vil efterleve principalens præferencer.

6.4.2 Kritikken af principal-agent teorien

Principal-agent teoriens fremmarch i forhold til den offentlige sektors organisation, styring og ledelse har rejst en række kritikpunkter af teorien indenfor forskningsverdenen. Et af de centrale kritikpunkter er teoriens meget ensidige fokus på anvendelsen af direkte økonomiske incitamenter i forhold til at øge motivationen i den offentlige sektor. Økonomerne Bruno Frey og Felix Oberholzer-Gee har været blandt fortalere for, at der findes skjulte omkostninger forbundet med anvendelsen af direkte økonomiske incitamenter. Ifølge Frey og Oberholzer-Gee kan direkte økonomiske incitamenter således være med til at nedbryde eller svække andre motivationsfaktorer som f.eks. selvrealisering, engagement, loyalitet eller ønsket om at udføre et godt stykke arbejde.¹⁸⁷ Forvaltningsforskeren Kirsten Bregm mener tillige, at en så ensidig fokusering på de økonomiske incitamenter kan medføre en skævvridning i opgavevaretagel-

¹⁸⁵ Binderkrantz, A. S. og Christensen, J. G. (2011): s. 34.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Frey, B. og Oberholzer-Gee, F. (1997) *The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out*, s. 746-55.

sen, da de ansatte bliver tilbøjelige til at indrette deres adfærd efter det, de bliver betalt for, så der opstår en ”noget-for-noget”-holdning.¹⁸⁸

Men er det rigtigt? Har principal-agent teorien med sit umiddelbare fokus på økonomiske incitamenter været med til at nedbryde andre motivationsfaktorer eller medført en skævvridning i opgavevaretagelsen? I artiklen *Agency Performance and Executive Pay in Government: An Empirical Test* har Binderkrantz og Christensen undersøgt validiteten af principal-agent teoriens tese om, at økonomiske incitamenter forbedrer ledelsen af den offentlige sektor. På baggrund af et datasæt fra Personalestyrelsen fastslår Binderkrantz og Christensen, at sammenhængen mellem offentlige institutioners resultater og den løn som cheferne får udbetalt, er så lille og ubetydelig, at det med andre ord ikke er muligt at identificere en sådan sammenhæng. Hverken hvad angår udbetalingen af bonusser eller størrelsesordenen af topchefernes løn i det hele taget. Dermed må principal-agent teoriens tese om økonomiske incitamenter siges at være afvist i forhold til den danske centraladministration.¹⁸⁹

6.4.3 Kontraktstyring som et kommunikativt styringsinstrument

Binderkrantz og Christensen peger i stedet på relevansen af andre incitamenter forbundet med opnåelsen af resultater i den offentlige sektor. Resultatløn er med andre ord blot én form for incitament. En anden, og om muligt mere magtfuld form for incitament, er udsigten til at blive forfremmet eller risikoen for at blive omrokeret eller ligefrem erstattet, såfremt man ikke lever op til de krav, som ens politiske principal har fremsat. Udviklingen indenfor den offentlige sektor viser således, at risikoen for at blive erstattet som topchef er øget dramatisk siden begyndelsen af 1980'erne. Tidligere kunne offentlige topchefer forvente at sidde et sted mellem 15-18 år, men siden 1980 er gennemsnittet faldet til ca. 9 år.¹⁹⁰

For at analysere hvorledes forskellige resultatkriterier bruges i forhold til at belønne og sanktionere offentlige topchefer, burde man ideelt set sammenligne topchefernes karriere med de opnåede resultater. Problemet med denne analysestrategi er imidlertid, at disse informationer er yderst følsomme og derfor svære, om ikke direkte umulige, at få adgang til. Dertil kommer, at mange omrokeringer i toppen af de ministerielle hierarkier er omgivet af betydelig tvetydighed i forhold til, om der er tale om en egentlig forfremmelse eller en

¹⁸⁸ Bregn, K. (1998) *Resultatløn – nogle problemer*, s. 53.

¹⁸⁹ Binderkrantz, A. S. og Christensen, J. G. (2011): s. 45.

¹⁹⁰ Binderkrantz, A. S. og Christensen, J. G. (2011): s. 49.

decideret degradering. Med andre ord vil det ikke være muligt at gennemføre en sådan analyse.

Ikke desto mindre mener jeg, det er nødvendigt at overveje, om der er en sammenhæng mellem de opnåede resultater og topchefernes karriere. Hvis det er tilfældet, rehabiliterer det ikke alene principal-agent teorien i kraft af en effektivt og magtfuldt incitamentsstruktur, som principalen har mulighed for at anvende på en måde, så agenten agerer efter principalens præferencer. Det vidner også om, at resultat- og kontraktstyring er et kommunikativt styringsinstrument, hvor kommunikation former kommunikation, hvor handling former handling – hvor der med andre ord er en bestemt hændelse, der sætter betingelser for den efterfølgende hændelse, hvor andre, ifølge forvaltningsforskeren Betina Wolfgang Rennison, ”flytter andre via andre”. I den forbindelse fungerer magt ifølge Rennison som en katalysator, der udløser kommunikationen og øger sandsynligheden for, at en bestemt hændelse indtræffer – at der så at sige opstår en kæde af ”rytmisk koordination” og gensidige forventningsmønstre i systemkommunikationen.¹⁹¹

Hvis man gennemgår styringsprocessens årshjul på grundlag af den hidtidige praksis i UVM (bilag 2), tegner der sig et billede af en proces, der sigter mod at ”flytte andre via andre”. Det drejer sig om departementschefen og ledelsesgruppen, der via arbejdsprogrammet, resultat- og udviklingsaftaler for afdelingscheferne, resultataftaler for kontorcheferne og resultatkontrakter for styrelser og statsinstitutioner, flytter andre via andres accept. Det drejer sig om lederudviklingssamtalerne mellem departementschefen, afdelingscheferne og styrelsescheferne og den videre supervision ned igennem det ministerielle hierarki, der flytter andre via andres selvomstilling. Det drejer sig om beregningen af engangsvederlag til afdelingscheferne, styrelsesdirektørerne, styrelseschefen og kontorcheferne, der flytter andre via andres belønningsmotivation – hvor lille denne end måtte være. Alle disse ”flytninger” fra et sted til et andet, fra en person til en anden og videre frem i det ministerielle hierarki, er udtryk for magtrelationer, hvor en bestemt handling sætter mulighedsbetingelserne for de efterfølgende handlingers udfaldsrum.¹⁹² Men virkede det efter hensigten? Opnåede man den tilsigtede effekt? Fik man ”flyttet andre” i den ønskede retning?

¹⁹¹ Rennison, B. W. (2003): s. 322.

¹⁹² Bilag 2: *Styringsprocessens årshjul*; og Rennison, B. W. (2003): s. 322.

6.5 De opnåede resultater

Hvis man sammenligner SU Styrelsens resultatkontrakt for 2010 med styrelsens årsrapport fra samme år, vil man se, at det er samme 25 resultatmål, der er omdrejningspunkt for begge dokumenter.¹⁹³ Men hvor resultatkontrakten udelukkende formulerer resultatmålene, følger årsrapporten op på dem i form af en egentlig afrapportering foretaget af departementets økonomi og koncernafdeling. Her bliver hvert resultatmål sammenholdt med de opnåede resultater, ligesom der for hvert mål gives en vurdering af graden af målopfyldelse. Af de 25 resultatmål blev 17 erklæret for opfyldt, 4 blev erklæret for delvist opfyldt, mens 4 blev erklæret for ikke opfyldt. Samme billede tegner sig, hvis man ser på ministeriets afdelinger og Skolestyrelsen, jf. tabel 6 nedenfor. Ud af ministeriets samlede 223 resultatmål blev hele 68 pct. erklæret for opfyldt, 24 pct. for delvist opfyldt, mens blot 8 pct. blev erklæret for ikke opfyldt. Dermed opnåede man i vidt omfang den tilsigtede effekt, og fik ”flyttet andre via andre” i den ønskede retning.

Tabel 6. Afrapportering af UVM's resultatmål 2010

Afdeling/Styrelse	Antal resultatmål	Opfyldt	Delvist opfyldt	Ikke opfyldt
Økonomi og koncernafdelingen	23	9	13	1
Institutionsafdelingen	20	14	1	5
Lov- og personaleafdelingen	17	13	3	1
Afdelingen for videregående uddannelser og internationalt samarbejde	23	16	6	1
Afdelingen for erhvervsrettet voksenuddannelse	17	13	4	-
Afdelingen for erhvervsfaglige uddannelser	25	25	-	-
Afdelingen for gymnasiale uddannelser	31	27	3	1
Afdelingen for grundskole og folkeoplysning	22	5	13	4
SU Styrelsen	25	17	4	4
Skolestyrelsen	20	12	7	1
I alt	223 (100%)	151 (68%)	54 (24%)	18 (8%)

Kilde: MBU og www.uvm.dk

¹⁹³ Jf. MBU; SU Styrelsens årsrapport kan ses på www.uvm.dk

Ikke desto mindre er der en række problemer forbundet med denne umiddelbare konklusion. Der har således både i forskerkredse og i pressen gennem længere tid været rejst kritik af mål- og resultatstyring og navnlig af resultat- og udviklingsaftaler mm. Et kritikpunkt har gået på, at styring ved hjælp af resultat- og udviklingsaftaler mm. så at sige ”lever sit eget liv” løsrevet fra institutionernes egentlige opgavevaretagelse. Der bliver således brugt mange ressourcer og ledelsestid på produktion af rapporter, opfølgning mv., uden at det har den store indflydelse på tilrettelæggelsen og udførelsen af det daglige arbejde i institutionen. Et andet kritikpunkt går på, at mål og resultatmålene i vidt omfang er rettet mod interne aktiviteter og inputmål frem for output- og effektmål. Dermed er der risiko for, at mål- og resultatstyring medfører kortsigtede prioriteringer og en forkert prioritering af arbejdsindsatsen, idet ressourcer og opmærksomhed hovedsageligt rettes mod disse mål, der eventuelt kun beskriver en delmængde og en mindre betydende del af institutionens opgaver.¹⁹⁴

6.6 Vurdering af koncernstyringsprojektet

Betragter man UVM's koncernstyringsmodel, kunne det umiddelbart godt se ud som om, at arbejdsprogrammet modvirkede, at kontraktstyring kom til at ”leve sit eget liv” løsrevet fra ministeriets egentlige opgavevaretagelse. I stedet kunne det se ud som om, at arbejdsprogrammet videreformidlede ministeriets generelle målsætninger og sigtelinjer til resultat- og udviklingsaftaler mm., hvormed det fik indflydelse på tilrettelæggelsen og udførelsen af det daglige arbejde i ministeriet. Desuden var hensigten med arbejdsprogrammet, at alle ministeriets medarbejdere kunne identificere deres opgaver, og se hvorledes de bidrog til opfyldelsen af ministeriets generelle målsætninger.

En evaluering af koncernstyringsprojektet, foretaget af ministeriets koncernstyringskontor, vurderede imidlertid, at selve videreformidlingen af arbejdsprogrammet varierede meget i forhold til den enkelte afdeling og styrelse. Dermed er det svært at sige, hvorvidt den enkelte medarbejder tilrettelagde sin arbejdsindsats efter arbejdsprogrammet, eller blot opfattede det som et skørt påfund fra topledelsens side. Det har imidlertid ikke været muligt at foretage en undersøgelse, der påviser hvorledes koncernstyring influerede forholdet mellem top og bund i ministeriet. Dermed mangler en væsentlig kritisk dimension. Graden af målopfyldelse kunne dog godt tyde på en vis sammenhæng mellem de fremsatte resultatmål og den enkelte medarbejders indsats.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Rigsrevisionen (2009): s. 7.

¹⁹⁵ Bilag 3: ØKA's vurdering af den nuværende koncernstyring i Undervisningsministeriet, s. 5.

Koncernstyringskontoret vurderede endvidere, at arbejdsprogrammet, i kraft af at være et tungt og omfangsrigt dokument, ikke levede op til sin hensigt om at være et fokuseret styringsinstrument, hvormed den øverste ledelse kunne foretage egentlige prioriteringer med henblik på en sikker og effektiv drift af ministeriets koncern. Desuden blev det opfattet som en ulempe, at de forskellige indsatsområder med tilhørende strategiske målsætninger var formuleret på forskellige niveauer. Nogle af indsatsområderne og de strategiske målsætninger var således snarere midler end selvstændige mål. Tilsvarende var der forskellige niveauer i formuleringen af resultatmålene. Nogle befandt sig på et relativt overordnet niveau, mens andre vedrørte ret konkrete opgaver.¹⁹⁶

I forhold til resultat- og udviklingsaftaler mm. vurderede koncernstyringskontoret, at de i sammenhæng med arbejdsprogrammet bidrog til at synliggøre afdelingernes og styrelsernes bidrag til løsningen af den samlede opgaveportefølje i ministeriet. Derudover mente koncernstyringskontoret, at resultat- og udviklingsaftaler mm. var nyttige for afdelingernes, styrelsernes og statsinstitutionernes egen styring, herunder at de fungerede som en relevant ramme i forhold til indgåelsen af resultataftaler med de enkelte kontorchefer i departementets afdelinger. Endvidere fungerede resultat- og udviklingsaftaler mm. som en nyttig ramme for den årlige lederudviklingssamtale mellem departementschefen og afdelingscheferne samt for dialogen mellem departementet, styrelserne og statsinstitutionerne i forhold til deres opgavevaretagelse.¹⁹⁷

Koncernstyringskontoret påpegede dog, at resultat- og udviklingsaftaler mm. med fordel ville kunne fokuseres yderligere med henblik på ministeriets væsentligste kerneopgaver. Således burde flere resultatmål være rettet mod samfundsmæssige effekter i stedet for interne aktiviteter. Koncernstyringskontoret mente imidlertid, at afdelingscheferne, direktørerne og styrelseschefen ville blive svære at overbevise, hvis der skulle opstilles andre krav i kontrakten end dem, som de vidste, de kunne påvirke 100 pct. Desuden mente koncernstyringskontoret, at det eksisterende koncept for resultat- og udviklingsaftaler mm. var uegnet som styringsinstrument i forhold til ledelsens overordnede økonomiske prioriteringer, idet drøftelser om prioritering af ressourcer med afdelinger, styrelser og statsinstitutioner sjældent tog direkte udgangspunkt i resultat- og udviklingsaftaler mm.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Bilag 3: s. 6.

¹⁹⁸ Ibid.

Sammenfattende kan det siges, at arbejdsprogrammet og de dertilhørende resultat- og udviklingsaftaler mm. bidrog til at skabe overblik over ministeriets opgaver, hvilket betød, at ministeriets generelle målsætninger og sigtelinjer blev gjort tydeligere. Desuden fungerede det som et kommunikativt styringsinstrument med henblik på at ”flytte andre via andre”. Til gengæld var både arbejdsprogrammet og det dertilhørende kontraktstyringskoncept uegnet med hensyn til at understøtte den øverste ledelses strategiske styring og prioritering af ministeriets opgaver i forhold til koncernens samlede, og stadig snævre, økonomiske rammer. Dertil kom, at ministeriets mål- og resultatstyring i vid udstrækning var rettet mod interne aktiviteter og inputmål frem for samfundsmæssige output- og effektmål.

6.7 På vej mod et nyt koncernstyringskoncept

På grund af disse mangler i det eksisterende koncernstyringskoncept, blev der i efteråret 2010 introduceret et nyt styringskoncept for kontraktprocessen 2011. Formålet var, at gøre kontraktstyring let, ubureaukratisk og egnet som styringsinstrument inden for rammerne af de stadigt faldende finanslovsbevillinger. Det skulle således give merværdi for ledelsen som prioriterings- og styringsinstrument og bidrage til udmøntningen af engangsvederlag til afdelingschefer, direktører og kontorchefer. Det nye styringskoncept indebar, at arbejdsprogrammet blev afskaffet, og erstattet af en kort strategiplan, der satte de overordnede rammer for ministeriets arbejde og tværgående koncernprojekter for 2011.¹⁹⁹

Strategi for Undervisningsministeriets koncern 2011 udgøres af tre dele: En vision om at skabe uddannelser i verdensklasse. En mission om at gøre det muligt for danske uddannelsesinstitutioner at tilbyde uddannelser af høj faglig kvalitet på alle niveauer og til alle uanset faglige, personlige eller sociale forudsætninger. Og seks mål for 2011, der konkretiserer, hvordan man vil realisere ministeriets vision, samtidig med at de er pejlemærker for ministeriets strategiske projekter.²⁰⁰

Med det nye styringskoncept forsøgte departementet at fremme brugen af samfundsmæssige effektmål i forhold til ministeriets resultat- og udviklingsaftaler mm. Afdelingschefernes resultataftaler kom således til at indeholde en liste over afdelingens 3-5 væsentligste strategiske projekter og opgaver i 2011, som kunne være af faglig og/eller organisatorisk art. I et bilag til aftalen skulle

¹⁹⁹ Bilag 4: *Nyt styringskoncept for 2011*, s. 1.

²⁰⁰ Bilag 5: *Strategi for Undervisningsministeriets koncern 2011*, s. 1.

der desuden være en kort beskrivelse af projekterne, angives milepæle, forventet afslutningstidspunkt, ressourceforbrug samt det forventede resultat med henblik på at understøtte den øverste ledelses strategiske styring og prioritering. Derudover blev de øvrige større opgaver i 2011 angivet, og afdelingens budget blev indføjet efter departementschefens endelige fastlæggelse heraf. Afdelingens udkast til resultataftale, herunder forslag til strategiske projekter, og "selvangivelse" vedrørende opgaver og ressourcer dannede grundlag for drøftelse ved lederudviklingssamtalen med departementschefen.²⁰¹

Kontorchefernes resultataftaler blev fortsat indgået mellem afdelingschefen og den pågældende kontorchef. Kontorchefernes aftaler skulle indeholde kontorets 2-3 væsentligste projekter og opgaver, der afspejlede afdelingschefens projekter, samt en liste over kontorets øvrige større drifts- og udviklingsopgaver. Målopfyldelsen for kontorchefernes resultataftaler dannede fortsat grundlag for udviklingssamtalerne mellem afdelingschefen og kontorcheferne.²⁰²

Direktørerne i styrelserne indgik som hidtil en resultatkontrakt med departementschefen. På grund af arbejdsprogrammets bortfald skulle styrelsen selv, men i dialog med departementet, formulere et sted mellem 5-10 resultatmål. Ved formulering af resultatmålene skulle styrelsen tage udgangspunkt i strategiplanen og styrelsens egen mission og vision. Det var i kontraktskabelonen præciseret, at der kunne ske en aftalt afvigelse af kontrakten under særlige omstændigheder, som f.eks. nye og ressourcekrævende opgaver, og at aftalte afvigelser ville indgå i forbindelse med fastlæggelsen af den samlede resultatløn. Til brug for en eventuel drøftelse på lederudviklingssamtalen med departementschefen, ville styrelserne kunne vedlægge en samlet vurdering af deres økonomiske situation for det gældende og kommende kontrakt år. Der var dog ikke noget egentligt krav herom, hvormed ledelsens muligheder for at foretage økonomiske prioriteringer i forhold til styrelsernes opgavevaretagelse var begrænsede.²⁰³

Af ovenstående gennemgang ses det, hvorledes ministeriet (systemet) reflekterer over sine egne grænser i forhold til den omverden, systemet forsøger at påvirke. Samtidigt ses det, hvorledes kontraktstyring fungerer som et kommunikativt styringsinstrument, der oversætter og objektiverer politiske mål, hvorefter de kan bearbejdes af systemet og systemets del-systemer.

²⁰¹ Bilag 4: s. 1-2.

²⁰² Bilag 4: s. 2.

²⁰³ Ibid.

6.8 Koncernstyring i MBU

Koncernstyringskonceptet fra 2010 udgør også grundlaget for kontraktstyringsprocessen i MBU anno 2012. Mål- og resultatstyringen i ministeriet tager således udgangspunkt i den aktuelle strategi for ministeriets koncern: *Strategi for Ministeriet for Børn og Undervisnings koncern 2012*.²⁰⁴ Udgangspunktet for strategien er regeringsgrundlaget *Et Danmark, der står sammen* fra oktober 2011, de indgåede finanslovsaftaler og dele af kommunalaftalen for 2012. Konceptet følger dog ikke slavisk den fra 2010, idet der ikke er lagt op til en klar sammenhæng mellem strategiens mål og resultatkontrakterne i koncernen.

Af bilag 6 *Udkast til koncept for koncernstyring for styringsdimensionerne økonomistyring, mål- og resultatstyring og it-governance* fremgår det desuden, at man ønsker et nyt kontraktstyringskoncept, der skal erstatte det eksisterende koncept, på en sådan måde, at der bliver en klar adskillelse mellem resultat- og udviklingsaftaler mm. og de dertilhørende bonusordninger og direktørkontrakter. Koncernstyringskontoret mener således, at det eksisterende grundlag for udbetaling af engangsvederlag bør revideres, så størrelsesordenen af engangsvederlaget, i større grad end det er tilfældet, kommer til at have fokus på koncernens ”interne liv”. For at sikre sammenhæng til resultat- og udviklingsaftalerne mm. bør opfyldelsen heraf dog fortsat vægte en vis andel i forhold til fastsættelsen af den samlede resultatløns.²⁰⁵

Sagt med andre ord: Efter at have forsøgt at omstyre succeskriterierne til i højere grad at afspejle omverdensrelationen, styrer man nu igen i retning af optimering af egen organisation og indre workflow som succeskriterium for ledere, for så vidt angår bonusudbetaling og om muligt chancen for at opnå forfremmelse. Dermed ikke sagt at man har handlet forkert ved at prøve sig frem. Tværtimod kunne meget tyde på, at det simpelthen har vist sig for vanskeligt at integrere de i en samfundsmæssig henseende væsentlige opgaver i resultatkontrakterne. Disse målsætninger må i stedet sikres gennem mere traditionelle politiske procedurer, så som finanslovsforhandlinger ol. Derimod giver det stadig god mening at resultatløns for en effektiv afvikling af driften internt i ministeriet.

Ovennævnte forslag til et nyt kontraktsyringskoncept skal desuden ses i lyset af de budgetmæssige tilpasningskrav, som Folketinget har vedtaget. Centraladministrationens omfattende udgifter til løn og øvrig drift skal således

²⁰⁴ Bilag 6: *Udkast til koncept for koncernstyring for styringsdimensionerne økonomistyring, mål- og resultatstyring og it-governance*, s. 6.

²⁰⁵ Bilag 6: s. 6-7.

reduceres med 5 pct. årligt svarende til knap 1 mia. kr.²⁰⁶ Derudover har Rigsrevisionen i *Rapport om revision af Undervisningsministeriets departements tilsyn og styring af underliggende institutioner* fra februar 2011 påpeget en række punkter, som giver anledning til kritik af ministeriets koncernstyring. Det drejer sig helt konkret om en række af de styringselementer, som ministeriet påpegede vigtigheden af i koncernstyringsprojektet fra 2007, men som endnu ikke er blevet implementeret. Herunder risikostyring, koblingen mellem ressourcer og opgaver/resultater og styrket ledelsesinformation.²⁰⁷ Desuden varslede Finansministeriet i 2011 iværksættelsen af et nyt økonomistyringsprojekt som har til formål at forbedre økonomistyringen i hele staten. Selvom eventuelle fornyede krav, retningslinjer og anbefalinger i skrivende stund ikke er kendt, forventer koncernstyringskontoret, at anbefalingerne vil koncentrere sig om temaer som enkle koncepter, sikring af topledelsens involvering, øget fokus på økonomistyring, herunder hvad de enkelte opgaver koster, regler og effektive organisatoriske rammer for økonomistyringen samt øget fokus på koncernstyring og departementalt ansvar, herunder opfølgning på resultatkontrakter.²⁰⁸

Ovenstående illustrerer med al tydelighed, hvorledes et ideal om offentlige besparelser udstrækkes som diskurs, og om muligt bliver institutionaliseret i form af et nyt kontraktstyringsformat. Desuden er det bemærkelsesværdigt at se hvorledes den fremherskende økonomistyringsdiskurs bliver italesat gennem koncernstyringskontorets forventninger til Finansministeriets økonomistyringsprojekt.

²⁰⁶ Finansministeriet (2011b): *BoligJobplan – Fradrag for hjælp og istandsættelse af hjemmet*, s. 7.

²⁰⁷ Rigsrevisionen (2011): *Rapport om revision af Undervisningsministeriets departements tilsyn og styring af underliggende institutioner*, s. 1-5.

²⁰⁸ Bilag 6: s. 2.

7. Konklusion

I dette speciale har jeg med udgangspunkt i en institutionel historisk metode forsøgt at afdække følgende overordnede forskningsproblem:

Hvad skyldes styringsreformerne indenfor den offentlige sektor betegnet New Public Management, og har reformerne haft den tilsigtede effekt, hvis man ser på, hvordan de er blevet implementeret i Ministeriet for Børn og Undervisning?

I denne problematik ligger ikke blot en interesse for, hvordan fænomenet NPM er blevet skabt i tid og rum, men også en opmærksomhed omkring, hvilke konsekvenser NPM har haft for den offentlige sektor.

Selve begrebet NPM er blevet anvendt på mange forskellige måder i forskningslitteraturen. Vi er således blevet præsenteret for en forståelse af NPM som en ny administrativ tendens, som en reformbevægelse, som en værktøjskasse for ledelse og styring og som en forvaltningspolitik. Sammenfattende kan fænomenet dog begrebsliggøres som en samlebetegnelse for en række forvaltningspolitiske doktriner samt diverse organisatoriske og ledelsesmæssige reformer og eksperimenter, der siden begyndelsen af 1980'erne har kendetegnet moderniseringen af den offentlige sektor i den vestlige verden.

Ikke desto mindre ville det være forkert at antage, at der er tale om et samlet og teoretisk sammenhængende koncept. I stedet er det hensigtsmæssigt at skelne mellem to teoretiske søjler i NPM. Den første har at gøre med ønsket om en liberalistisk markedsorientering i og af det offentlige begrundet i økonomiske ræsonnementer, som dem vi kender fra nyinstitutionel økonomi (public choice, principal-agent teori og transaktionsomkostningsteori). Den anden har at gøre med organisation og ledelse. Her er forestillingen, at man med fordel kan overføre principper, der er kendt og afprøvet i det private, på den offentlige sektor. Den første søjle bygger således på en markedsstyringslogik, hvor aktørerne forventes at tilpasse sig ud fra en vurdering af konsekvenserne for egen nytte, og hvor man antager, at konkurrencemekanismen vil være attraktiv. Den anden søjle bygger til gengæld på en hierarkisk styringslogik vedrørende organisationsinterne og ofte hierarkisk forankrede organiseringsformer, der kan gøres til genstand for kontrakt dannelse. Denne sondring mellem en forvaltningsteoretisk og en organisationsteoretisk søjle, er vigtig i forhold til at forstå måden hvormed NPM-elementer og -tanker, er blevet opfattet og implementeret i den danske centraladministration.

Men hvad skyldes disse forvaltnings- og organisationsteoretiske styringsreformer, og hvorfor slog de lige præcis igennem i begyndelsen af 1980'erne? Med reference til specialets metodiske og teoretiske afsnit, mener jeg, at tidens økonomiske tendenser og den teknologiske udvikling i samfundet som helhed var af en sådan karakter, at det forårsagede overgangen fra en episode til en anden. Dermed opstod der et brud i produktionen af idealer, hvilket resulterede i en diskurstransformation. Under den ny episodes dagsorden blev NPM italesat som løsningen på tidens samfundsøkonomiske problemer og udfordringer. Disse inkluderede en større grad af professionsdifferentiering i samfundet, end det tidligere havde været tilfældet, samt større alsidighed og fleksibilitet i udbuddet af offentlige serviceydelser. Sagt med andre ord forårsagede overgangen fra et industrielt til et postindustrielt samfund behovet for et nyt styringsparadigme. Den økonomiske krise i 1970'erne var således blot den kritiske skillevej, der forårsagede, at den egentlige transformation af den offentlige sektor kunne begynde.

I 1980'ernes post-krisemiljø blev det lettere at komme igennem med nye dagsordener for såvel politikere som andre ideologiske aktører. I den forbindelse kan der identificeres nogle på sin vis nye bærere af ideologiske budskaber i form af de enkelte statsforvaltninger. Særligt Finansministeriet opnåede en udpræget grad af betydning i forhold til italesættelsen af den nye episodes fremherskende udgiftspolitiske diskurs. Historien om NPM i Danmark er således også historien om, hvorledes Finansministeriets rolle som udgiftspolitisk vogter ændrede sig fra at være relativt svag, til at ministeriet fik karakter af at være en decideret "kampagneinstitution". Dermed indtog ministeriet en position i det danske samfund, hvorfra den kunne sikre sig, at alle centrale parter var klar over de udgiftspolitiske udfordringer, som man mente, det danske samfund stod overfor. Denne udvikling har ført til, at alle centrale politiske aktører siden slutningen af 1970'erne har accepteret udgiftspolitikken som en del af grundpillerne i den økonomiske politik i Danmark. Sagt med andre ord har lanceringen af den stramme udgiftspolitik og den efterfølgende institutionalisering i Finansministeriet, bidraget til at etablere en bred konsensus i forhold til det udgiftspolitiske rationale.

For Finansministeriet har opgaven lige siden bestået i at fastholde alle andre aktører i den samme stramme udgiftspolitiske tænkning og sobre omgang med ressourcerne i den offentlige sektor. Det har ministeriet gjort på forskellig vis – bl.a. ved at skabe sig en central rolle som koordineringsorgan for en lang række andre politiske områder end det udgiftspolitiske. Ministeriet udøver

således en form for metastyring ved at fastholde fokus på udgiftspolitikken, hvormed der fokuseres entydigt på det, der kan betegnes ”den økonomiske kode”. For Finansministeriet er alle andre ”koder” unødigt støj, der distraherer, og truer med at flytte fokus fra den effektive ressourceudnyttelse. Det er imidlertid lykkedes Finansministeriet, at få andre ministerier til selv at reflektere over deres egen styring, hvorved Finansministeriets direkte styringsrolle er blevet mindsket, og ministeriet kan koncentrere sig om metastyringen.

På trods af succesen med den stramme udgiftspolitiske styring i 1980’erne blev det i løbet af 1990’erne klart, at det deraf følgende arbejde med at opstille mål og foretage resultatopfølgning for ministerierne, stadig lod noget tilbage at ønske. Ministerierne holdt sig godt nok inden for de udgiftspolitiske rammer, der var udstukket, men fik ministerierne det rigtige og det væsentlige ud af deres ressourcer? For at finde ud af det lagde Finansministeriet op til en øget brug af mål- og resultatstyring. Der var dog ikke tale om nogen samlet kontraktbaseret resultatstyringsmodel i første omgang. I stedet skete der en ad hoc tilpasning og inkrementel efterprøvning. Da dette ikke var tilstrækkeligt for Finansministeriet, endte det sidst i 1990’erne med en mere sammenhængende model, der siden er blevet justeret og tilpasset nye krav.

Med kontraktstyringskonceptet havde Finansministeriet fundet en model, der både passede ind i tankegangen om decentralisering af ansvar til ledelsen i de enkelte organisationer, og samtidig gav mulighed for en mere konsistent resultatopfølgning, når organisationer på skrift havde tilsluttet sig forskellige resultatmål. Men virkede det efter hensigten? Opnåede styringsreformerne den tilsigtede effekt?

For at svare på problemformuleringens anden del, har jeg set nærmere på, hvordan kontraktstyring er blevet implementeret i MBU. Heraf fremgår det, at kontraktstyring er blevet anvendt som et kommunikativt styringsinstrument med henblik på at ”flytte andre via andre” i en bestemt eller ønsket retning. Dette kunne umiddelbart godt se ud til at være lykkedes, hvis man betragter graden af målopfyldelse i ministeriets årsrapporter. Altså må kontraktstyring siges at være et nyttigt og effektivt styringsinstrument i forhold til at opnå bestemte resultater, hvilket er en del af hensigten med NPM.

Ikke desto mindre er der en række problemer forbundet med denne konklusion. For det første har det ikke været muligt at foretage en behandling af, hvorledes NPM influerer forholdet mellem top og bund, specialets omfang taget i betragtning. Dermed mangler en væsentlig kritisk dimension. Graden af målopfyldelse i ministeriet kunne dog godt tyde på en vis sammenhæng mel-

lem de fremsatte resultatmål og den enkelte medarbejders indsats. For det andet er NPM som beskrevet blevet italesættes ud fra et ønske om at bremse og styre væksten i de offentlige udgifter. I den forbindelse har det vist det sig, at MBU's kontraktstyringskoncept er uegnet i forhold til at understøtte den øverste ledelses strategiske styring og prioritering af ministeriets opgaver i forhold til koncernens samlede, og stadig snævre, økonomiske rammer. Dertil kommer, at ministeriets mål- og resultatstyring i vid udstrækning er rettet mod interne aktiviteter og inputmål frem for samfundsmæssige output- og effektmål. Denne fokusering på indre processer har i et vist omfang bortledt opmærksomheden fra at udføre de i en samfundsmæssig henseende væsentlige opgaver på den bedst mulige måde, hvilket ellers er hensigten med NPM-reformerne, herunder kontraktstyring.

For at imødekomme disse fejl og mangler forsøgte man i 2010 at omstyre succeskriterierne i resultatkontrakterne til i højere grad at afspejle omverdensrelationen, således at fokus blev rettet mod de i en samfundsmæssig henseende væsentlige opgaver. Men efter kort tid styrer man nu igen i retning af optimering af egen organisation og indre workflow som succeskriterium for ledere, for så vidt angår bonusudbetaling og om muligt chancen for at opnå forfremmelse. Denne zigzagkurs viser med al tydelighed, at man har haft vanskeligt ved at få systemet til med sikkerhed at virke helt efter hensigten. Jeg vil ikke med udtrykket zigzagkurs sige, at man har handlet forkert ved at prøve sig frem. Tværtimod kunne meget tyde på, at det simpelthen viste sig for vanskeligt at integrere de i en samfundsmæssig henseende væsentlige opgaver i resultatkontrakterne. Disse målsætninger må sikres gennem mere traditionelle politiske procedurer, så som finanslovsforhandlinger mm. Derimod giver det stadig god mening at resultatløne for en effektiv afvikling af driften internt i ministeriet.

Til trods for denne eksperimenterende zigzagkurs er hensigten med kontraktstyring stadig den samme: At flytte andre via andre. Det er imidlertid slående, i hvor høj grad denne tendens er i overensstemmelse med Foucaults magtanalyse. Det samme gør sig gældende i forhold til fremkomsten af de selvskabte forvaltninger, der i kraft af at blive selvskabt, opnår en udpræget grad af magt med henblik på at definere sine egne grænser i forhold til omverdenen. Denne tendens er i overensstemmelse med Luhmanns samfundsanalyse, byggende på begreber som "autopoiese" og delsystemer der regulerer sig selv

via kommunikation med og feedback fra andre delsystemer.²⁰⁹ Traditionelt opfattes teoretikere som Luhmann og frem for alt Foucault som skabere af et verdensbillede, der står kritisk over for gamle perceptioner knyttet til magtens udøvelse. Ikke desto mindre kunne noget tyde på, at disse teorier selv er blevet dogmer, der understøtter vor egen tids beherskelsesteknologier.

Foruden årsag og effekt har jeg i dette speciale kommenteret de seneste års tiltagende kritik af NPM. En bred kreds af forvaltningsforskere med Jacob Torfing i spidsen har i den forbindelse udviklet et bud på en ny dansk forvaltningspolitik med henblik på at styrke den offentlige sektor, så den bliver bedre til at løse centrale opgaver i velfærdssamfundet, herunder at værne om den sociale sammenhængskraft og sikre den private sektors konkurrencedygtighed i en international sammenhæng. Ifølge forskerne bryder deres bud på en ny dansk forvaltningspolitik med NPM-filosofien om, at offentligt ansatte, borgere eller andre interessenter udelukkende handler ud fra et ønske om individuel nyttemaksimering. Forskerne har således forsøgt at udvikle en forvaltningspolitik, der både tager højde for egennyttige og almennyttige handlingsmotive, og som antager, at såvel normer og værdier som hensynet til handlingens konsekvenser spiller en rolle for sociale og politiske aktørers handling.²¹⁰

Helt konkret er forskernes anbefalinger: At der strukturmæssigt skabes et bedre samspil mellem stat, regioner og kommuner og en bedre koordination mellem beslægtede politikområder på de forskellige styringsniveauer; at organiseringen af den offentlige styring satser mere på etablering af partnerskaber, styringsnetværk og dialogbaserede former for kontrakt- og aftalestyring; at regler og value-for-money systemer i forhold til den interne styring reformeres, så de skaber meningsfuld og resultatfokuseret styring og fremmer læring, motivation og innovation; at valget mellem forskellige styringsformer og redskaber i den eksterne styring af samfundet i højere grad bestemmes af pragmatiske hensyn til situationen og opgavens karakter; at den politiske ledelse i forhold til den demokratiske styring bliver styrket på alle niveauer, og at der skabes nye og bedre muligheder for borgerinddragelse; at den igangværende ledelsesmæssige opkvalificering af offentlige ledere fortsættes, ligesom der skal skabes et endnu bedre samspil mellem de politiske og administrative ledere; og endelig at samarbejde mellem offentlige og private parter bidrager til at skabe

²⁰⁹ Jf. Foucault, M. (1982): *The Subject and Power*; og Luhmann, N. (2000).

²¹⁰ Torfing, J. m.fl. (2012): *Executive Summary af forvaltningspolitisk debatoplæg: En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar*.

innovative løsninger, som kan bidrage til at gøre offentlige ydelser endnu bedre og om muligt billigere.²¹¹

Som det ses, ligger en del af ovenstående også til grund for NPM-doktrinerne om, hvordan man skaber en bedre og mere effektiv offentlig sektor. Torfing m.fl. er da også af den opfattelse, at NPM har ført mange gode ting med sig, så som en styrket offentlig ledelse og lydhørhed overfor borgerne.²¹² Ikke desto mindre mener Torfing., at den offentlige sektor kalder på en decideret kulturrevolution, hvor der gøres op med NPM-tankegangens kontrol- måle- og ledelsesregime. I stedet skal der være tillid til de offentlige ansatte, til deres viden og evne til at skabe innovation. Dermed bliver det ikke alene muligt, at opnå innovative løsninger på samfundsmæssige problemer som den nuværende styringstænkning ifølge Torfing ikke giver mulighed for. Det bliver også muligt, at bruge de ressourcer som den offentlige sektor har brugt på at kontrollere og måle på en anden og om muligt bedre måde.²¹³

Hvorvidt det er muligt at gøre op med NPM-tankegangens kontrol- måle- og ledelsesregime i centraladministrationen, vil jeg ikke komme ind på i dette speciale. Lad mig afslutningsvis blot bemærke at det i og for sig handler om et opgør med de gældende beherskelsesteknologier.

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid.

²¹³ Jacob Torfing er her citeret fra artiklen *30 forskere: Det offentlige har brug for en kulturrevolution*. Information den 2. november 2012.

8. Abstract

Since the 1980s, public management reforms have led to the introduction of private-sector market mechanisms and management theories in public administration. This phenomenon has been labelled New Public Management (NPM) by various scholars. Proponents of these reforms claim that market mechanisms and private management improve the efficiency of the public sector, and thus its ability to solve the socio-economic problems that western countries have been facing ever since the 1970s.

In its use of a historical institutionalist approach this thesis examines the processes that led to the reforms in Denmark. Furthermore it analysis whether the reforms can be said to have had the intended effect, by reference to the reforms implemented in the Danish Ministry of Children and Education (MCE). The research shows that a combination of socio-economic trends and technological developments has led to the transition from one historical episode to another. Under the new episode's agenda, NPM was articulated as the solution to socio-economic problems and challenges in Danish society. These included a higher degree of professional differentiation than had previously been the case, and greater versatility and flexibility in the provision of public services. In other words, the transition from an industrial to a post-industrial society resulted in the need of a new managerial paradigm. The economic crisis during the 1970s was merely the critical juncture that accelerated the actual transformation of the public sector.

The analysis focuses on the use of contracts in the MCE. It indicates that contracts are being used as a communicative instrument of governance in order to "move others through others" in a specific or desired direction. This apparently seems to be the case if one considers the level of target achievement in the annual reports of the Ministry's activities. Hence contracts are a useful tool in order to achieve an effective result, a key objective of NPM. Nevertheless NPM is also being articulated by the desire to curb and control the growth in public expenditure. In this respect, the analysis shows that the current concept for contracts is inappropriate in order to support the senior management's strategic direction and priorities in relation to the overall, and still narrower, economic framework. In addition, the objectives set forward by the contracts are largely directed towards internal activities rather than societal output and efficacy. This focus on internal processes has to some extent diverted attention from essential tasks related to society, which otherwise also must be said to be a key objective of NPM.

Litteraturliste

- Aucoin, P. (1990): *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, Governance: An International Journal of Policy and Administration 3/2: 115-137.
- Andersen, N. Å. (1995): *Selvskabt forvaltning*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.
- Barzelay, M. (2001): *The New Public Management – Improving research and policy dialogue*, University of California Press, Berkeley.
- Bentzon, K-H. red. (1988): *Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.
- Binderkrantz, A. S. og Christensen, J. G. (2011): *Agency Performance and Executive Pay in Government: An Empirical Test*, Journal of Public Administration Research and Theory 22/1: 31-54.
- Bozeman, B., red. (1993): *Public Management. The State of the Art*, Jossey Bass Publishers, San Fransisco.
- Bregm, K. (1998) *Resultatløn – nogle problemer*, Samfundsøkonomen 45: 48-56.
- Busch, T., red. m.fl. (2001): *Modernisering av offentlig sektor*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Busck, S. og Poulsen, H., red. (2002): *Danmarks historie – i grundtræk*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.
- Christensen, T. og Lægveid, P. (2001): *New Public Management – The transformation of ideas and practice*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot.
- Christoffersen, H. (1999): *Danmarks økonomiske historie efter 1960*, Forlaget Systime, Århus.
- Dalsgaard, L. og Jørgensen, H. (1994): *Den offentlige sektors og de ansattes værdier og deres værdighed*, DJØF overenskomstforeningen, København.
- Danmarks Statistik: *60 år i tal – Danmark siden 2. verdenskrig*.
Djøfbladet. Nr. 11. 8. juni 2012.
- Dunleavy, P. m.fl. (2005): *New Public Management is Dead – Long Live Digital Era Governance*, Journal of Public Administration Research and Theory 16/3: 467-494.
- Ejersbo, N. og Greve, C. (2005): *Modernisering af den offentlige sektor*, Børsens Forlag, København.
- Eliassen, K.A. m.fl. (1993): *Managing public organizations – Lessons from contemporary European Experience*, SAGE Publications, Newbury Park.
- Foucault, M. (1982): *The Subject and Power*, Critical Inquiry 8/4: 777-795.

- Frey, B. og Oberholzer-Gee, F. (1997) *The Cost of Price Incentives: An Empirical Analysis of Motivation Crowding-Out*, American Economic Review 87: 746-755.
- Gage, R.W. m.fl. (1989): *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, Praeger, New York.
- Greve, C., red. (2001): *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Greve, C., red. (2007): *Offentlig ledelse og styring*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Greve, C. (2009): *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Hammerich, P. (1985): *En Danmarkskrønike 1945-72*, Gyldendal, København.
- Hood, C. (1991): *A Public Management for All Seasons?* Public Administration 69: 3-19.
- Hood, C. (1994): *Explaining economic policy reversals*, Open University Press, Buckingham.
- Hood, C. (1995): *Contemporary public management: A new global paradigm?* Public Policy and Administration 10/2: 104-117.
- Information 2. november 2012: *30 forskere: Det offentlige har brug for en kulturrevolution*.
- Jensen, L. (2003): *Den store koordinator – Finansministeriet som moderne styringsaktør*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Jespersen, L., red. m.fl. (2000) *Dansk forvaltningshistorie bind I-III*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Kettl, D. F. (1997): *The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links*. Journal of Policy Analysis and Management, 16/3: 446-462.
- Kettl, D. F. (2001): *The Global Public Management Revolution – A report on the transformation of governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Klausen, K. K. (1996): *Offentlig Organisation, Strategi og Ledelse*, Odense Universitetsforlag, Odense.
- Klausen, K. K. og Ståhlberg, K., red. (1998): *New Public Management i Norden*, Odense Universitetsforlag, Odense.
- Luhmann, N. (2000): *Sociale systemer – grundrids til en almen teori*, Hans Reitzel Forlag, København.
- Lægveid, P. og Pedersen, O. K., red. (1994): *Forvaltningspolitik i Norden*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.

- Lægheid, P. og Pedersen, O. K., red. (1996): *Integration og decentralisering – Personale og forvaltning i Skandinavien*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Lægheid, P. og Pedersen, O. K., red. (1999): *Fra opbygning til ombygning i staten – Organisationsforandringer i tre nordiske lande*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Melander, P. (1987): *Økonomistyring i offentlige organisationer – Høje idealer, svage signaler, begrænsede potentialer*, HHK, København.
- Melander, P. (2012): *Lederskabsreformationen – Kampen for et demokratisk samfund som modspil til det globale imperium*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Mogensen, G. V. (2010): *Det danske velfærdssamfunds historie. Tiden efter 1970*, Gyldendal, København.
- Mouritsen, J. (1997): *Tællelighedens Regime – Synlighed, ansvarlighed og økonomistyring gennem mål og rammer i statslige institutioner*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Nordhaug, O. m.fl. (1997): *Personaleledelse – en målrettet strategiproces*, Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København.
- Osborne, D. og Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government - How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading.
- Politiken 29. marts 2007: *Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde*.
- Pollitt, C. (1990): *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*, Blackwell, Oxford.
- Pollitt, C. (1995): *Justification by Works or Faith?* Evaluation 1/2: 133-154.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2011): *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Premfors, R. (1998): *Reshaping the Democratic State. Swedish Experiences in a Comparative Perspective*, Public Administration 76/1: 141-159.
- Rennison, B.W. (2003): *Offentlig ledelse i tekst tal og tale – En konstitutionskamp i tid og rum*, Samfundslitteratur, Frederiksberg.
- Sahlin-Anderson, K. (2000): *National, International and Transnational Constructions of New Public Management*, SCORE Rapportserie 4: 1-31.
- Sewell, Jr., W. (1992): *A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation*, American Journal of Sociology 1: 1-29.
- Sewell, Jr., W. (1996): *Historical Events as Transformations of Structures: Inventing Revolution at the Bastille*, Theory and Society 25: 841-881.
- Ståhlberg, K. (2000): *Kontinuitet och förnyelse – europeisk integration och nordisk förvaltningsanpassning*, Nordisk Ministerråd, København.

Torfig, J. m.fl. (2012): *Executive Summary af forvaltningspolitisk debatoplæg: En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar*, www.forvaltningspolitik.dk

Publikationer fra ministerier mm.

Administrationsdepartementet (1981): *Beretning 1980*.

Arbejdsministeriet (1971): *Perspektivplanlægning 1970-1985*.

Betænkning nr. 743 (1975):

Budgetdepartementet (1979): *BR79*.

Budgetdepartementet (1986): *Modernisering af ministeriernes økonomistyring*.

Budgetdepartementet (1987): *Økonomistyring i statslige institutioner*.

Finansministeriet (1971): *Perspektivplanlægning 1970-1985*.

Finansministeriet (1983): *Redegørelse om regeringens program for modernisering af den offentlige sektor*.

Finansministeriet (1995): *Kontraktstyring i staten*.

Finansministeriet (2002a): *Med borgeren ved roret. Regeringens moderniseringsprogram*.

Finansministeriet (2002b): *Velfærd og valgfrihed – et reformprogram*.

Finansministeriet (2003a): *Effektiv opgavevaretagelse i staten*.

Finansministeriet (2003b): *Omkostninger og effektivitet i staten – rapport fra udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper*.

Finansministeriet (2003c): *Omkostningsprincipper i staten*.

Finansministeriet (2010): *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*.

Finansministeriet (2011a): *Ændringsforslag til Forslag til Finanslov for Finansåret 2012*.

Finansministeriet (2011b): *BoligJobplan – Fradrag for hjælp og istandsættelse af hjemmet*.

Finansministeriet (2012): *Forslag til Finanslov for 2013. Tekst og Anmærkninger, § 20*.

Miljøministeriet: *Landsplanredegørelse 1975*.

Planinformationsudvalget (1983): *Al den planlægning – hvordan og hvorfor? Planredegørelse 3*.

OECD (1995): *Public Management Developments*.

OECD (1996): *Performance Management in Government*.

Privatiseringsudvalget (1983): *Rapport.*

Regeringen (2006): *Kvalitetsreformen – bedre service til borgerne.*

Rigsrevisionen (1998): *Beretning til statsrevisorerne om kontraktstyring.*

Rigsrevisionen (2009): *Beretning til Statsrevisorerne om mål- og resultatstyring i staten med fokus på effekt.*

Rigsrevisionen (2011): *Rapport om revision af Undervisningsministeriets departements tilsyn og styring af underliggende institutioner.*

Socialstyrelsen (1975): *Redegørelse om udbygningsplaner '75.*

Udvalget om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver mv. (1991): *Betænkning nr. 1227.*

Udvalget vedrørende Centraladministrationens Planlægningsvirksomhed (1975): *Betænkning nr. 743.*

Undervisningsministeriet (2008): *Arbejdsprogram for Undervisningsministeriets koncern 2009*

Undervisningsministeriets (2010): *Arbejdsprogram for Undervisningsministeriets koncern 2010.*

Økonomistyrelsen (1996): *Intern kontrol og rapportering.*

Økonomistyrelsen (1999): *Benchmarking af statens økonomistyring.*

Websider

Finansministeriet: www.fm.dk

Ministeriet for Børn og Undervisning: www.uvm.dk