

Forskerinterview

Se tidligere forskerinterviews her: www.djoef.dk/forskerinterview

Af Lars Lønstrup, freelancejournalist / Foto af Lars Bahl

Offentlige styringsproblemer kommer ude fra

Den offentlige sektor mangler overblik og sammenhæng. Men i stedet for at søge løsningen internt, må man kigge på det eksterne pres fra blandt andet medier og politikere. Det siger styringseksperter Leon Lerborg.

Der er i dag rigeligt med styringsredskaber i den offentlige sektor, og hovedparten af dens styringsproblemer skyldes påvirkning fra nye, stærke, eksterne aktører. Derfor er der behov for at tænke ud af boksen, hvis problemerne skal løses.

Det er et af hovedbudskaberne i en ny bog med titlen: 'Styringsparadigmer i den offentlige sektor' skrevet af styrings- og ledelseseksperter Leon Lerborg.

Leon Lerborg, der er magister i filosofi og statskundskab, kender styringssystemerne inde fra. Dels i kraft af sin fortid som embedsmand i Finansministeriet, dels som konsulent med opgaver for offentlige institutioner i konsulentfirmaet Deloitte og endelig som adjungeret underviser og forsker ved først CBS og senere Syddansk Universitet.

Hvorfor mener du, at der er rigeligt med styringsparadigmer og styringsredskaber i den offentlige sektor?

"Fordi der er sket en tredobling på bare tre årtier, så der i dag anvendes seks meget forskellige styringsparadigmer. Nogle styrer hårdt ved hjælp af fx udlicitering, resultatkontrakter, benchmarking og dokumentation. Andre styrer blødt ved hjælp af fx værdibaseret ledelse, selvedelse, anerkendelse, teambuilding og innovation. Nogle styrer chefer, andre styrer

medarbejdere. Nogle styrer mennesker, andre styrer systemer. Det vrirler kort sagt med styringsteori og ledelsesværktøj. Deres anvendelse kan godt optimeres, og de kan bringes til at spille bedre sammen, men i mange tilfælde sker det modsatte. Værktøjerne blandes sammen, så deres virkninger kommer til at stå i

I dag er magten over den offentlige sektor gledet politikerne delvist af hænde, så de må dele den med medier, interesseorganisationer og brugere

Leon Lerborg, styrings- og ledelsesekspert

vejen for eller direkte ophæve hinanden. Og derfor er der i hvert fald ikke brug for flere. I stedet må den udbredte frustration over, at man ikke kan få den offentlige sektor til at levere de ønskede resultater, rettes andre steder hen."

Hvordan skal den offentlige sektor tænke ud af boksen?

"Det er et godt spørgsmål, for det er der ikke tradition for. Den offentlige sektor er tænkt og skabt som et udførende led med kun én herre – nemlig politikerne. Men i dag er magten over den offentlige sektor gledet politikerne delvist

af hænde, så de må dele den med medier, interesseorganisationer og brugere."

Hvilken betydning har det, at den offentlige sektor har fået fire herrer i stedet for en enkelt?

"Det har medført en kraftig politisering. Min grundlæggende tese i bogen er, at disse fire, stærke herrer alle i væsentlig grad påvirker og skaber problemer i den offentlige sektor, samtidig med at de selv er uden for styringsmæssig rækkevidde. Det skaber pres og urealistiske forventninger til den offentlige sektor. Hvilket igen skaber grobund for overstyring, bureaukratisering, fejlfokusering, overfladiske løsninger, magtkampe, fortielser osv. internt i den offentlige sektor. Den offentlige sektor har naturligvis også selv ansvar for diverse problemer, men indflydelsen fra de eksterne aktører er et stort og overset problem. Blandt andet fordi ingen i den offentlige sektor kan tillade sig at påpege denne sammenhæng. Derfor fortsætter administrationspolitikken med et fejlagtigt internt fokus."

Du udpeger politikerne som den eksterne aktør, der engang satte retningen for og styrede den offentlige sektor. Hvorfor kan de ikke længere det?

"Politikerne er selv hårdt pressede af medier →

og vælgerhensyn, som betyder, at de må forsimple deres kommunikation. Og samtidig er den offentlige sektor i dag langt større og mere kompliceret i sin opbygning, end den var for år tilbage. Derfor kan ingen – heller ikke politikere – i dag gennemskue, hvad der er muligt og umuligt i den offentlige sektor. Og derfor er der opstået et styringstomrum, som de nye, stærke og ikke-folkevalgte aktører har indtaget.”

Har der ikke altid været brugere, interesseorganisationer og massemedier i det danske samfund?

”Jo, men deres indflydelse er vokset eksplosivt over en kort årrække. Danskerne, eller brugerne, er blevet rigere, bedre uddannet og mindre autoritære, og derfor lader de sig ikke nøje, men kræver bedre velfærdsservice for sig selv og deres nærmeste. Det har skabt nye interesseorganisationer med store budgetter og professionelle strategier og kommunikati-

☛ **Jeg tror, tiden er kommet til at vende blikket udad mod de eksterne aktører, som den offentlige sektor spiller sammen med, for at drøfte, om deres påvirkning sker på en hensigtsmæssig måde**

Leon Lerborg, styrings- og ledelsesekspert

onsfolk på lønninglisten. Samtidig er interesseorganisationer for brancher, faggrupper eller ideale formål vokset i både antal og størrelse. Og kendetegnende for disse organisationer er, at de agerer langt mere strategisk og professionelt i forhold til egne specifikke interesser, end tilfældet var tidligere.”

Hvad er mediernes rolle?

”De har revet sig løs af gamle partitilhørsforhold og konkurrerer nu om hinandens læsere og seere i et skærpet marked, hvor forenkende tv-medier vinder frem på bekostning af skrevne og mere tidskrævende medier. Det har betydet, at nyhedsformidlingen i højere grad end tidligere fokuserer på person- frem for sagsfremstilling, og at der vinkles skarpe – og som regel negativt – på den offentlige sektor. Historier om fx pædofile pædagoger,

fejlbehandlede patienter og skoler med svamp flourerer, så den almindelige mediebruger må tro, at alt er af lave i den offentlige sektor. Og det får naturligvis betydning for den måde, politikerne agerer på.”

Hvornår begyndte det pres på den offentlige sektor, som du beskriver?

”Det er der ikke noget enkelt og entydigt svar på, men en af grundstenene bliver lagt i 1980’erne, hvor Schlüter-regeringen træder til med et mål om at genoprette dansk samfundsøkonomi. Et af midlerne er en ny styringsmodel for den offentlige sektor, New Public Management (NPM). Den sætter brugerne af den offentlige velfærdsservice i centrum og sigter imod øget konkurrence mellem de offentlige institutioner.

Set med datidens briller var der gode argumenter for denne markedsførelse af den offentlige sektor, som led under en massiv udgiftsvækst op gennem 1960’erne og 1970’er-

ne. De to daværende styringsparadigmer i den offentlige sektor, som jeg i min bog kalder det professionelle styringsparadigme og det bureaukratiske styringsparadigme, kunne ikke holde de offentlige udgifter i ave, og derfor var man nødt til at gøre noget. Men som altid, når man indfører nye metoder, er der også bivirkninger. Og en af dem er, at brugerne har opnået en magt, som i dag lægger et kraftigt pres på den offentlige sektor. Uden at man rigtig kan få øje på en modstyring.”

I bogen opererer du både med en styringsmodel, der hedder NPM-marked, og en anden, der hedder NPM-kontrakt. Hvorfor?

”Da Nyrup-regeringen træder til i januar 1993, sker det med et ønske om at begrænse det råderum, som de offentlige institutioner var til- tænkt med NPM. Man frygter, at institutioner-

ne i højere grad vil tjene egne end samfundets interesser, ligesom der sættes spørgsmålstegn ved, om brugerne er klædt på til at vurdere, hvor de får bedst service. Derfor indføres centrale styringsinstrumenter i form af kontrakter og krav om dokumentation fra institutionerne til centraladministrationen. Den styringsmodel kalder jeg NPM-kontrakt, der altså opstår som reaktion på NPM-marked. Som alle ved i dag, har NPM-kontrakt også bivirkninger i form af øget bureaukrati, der stjæler tid og ressourcer fra den velfærdsservice, der er de offentlige institutioners kerneopgave.”

Så hvad skal man gøre for at løse de problemer, som den offentlige sektor slås med i dag?

”Løsningen er i hvert fald ikke en ny værktøjskasse eller nye styringsparadigmer, for heller ikke de bløde styringsredskaber, der er blevet indført i den offentlige sektor som reaktion på de hårde NPM-modeller, angriber det grundlæggende problem med manglende overblik, helhed og sammenhæng i den offentlige sektor. Jeg tror, tiden er kommet til at vende blikket udad mod de eksterne aktører, som den offentlige sektor spiller sammen med, for at drøfte, om deres påvirkning sker på en hensigtsmæssig måde – eller om det ikke netop er her, at mange af den offentlige sektors problemer stammer fra? Det er ny og ubetrådt grund og handler mere om grundlæggende strukturer i det danske samfund end om interne styringsparadigmer og styringsredskaber. Derfor udpeger jeg heller ikke nogen løsning i min bog. Men jeg foreslår en dialog, hvor alle aktører arbejder med deres egne roller og forventninger til den offentlige sektor i et fælles ønske om at få den til at fungere bedre.” ■

Leon Lerborgs bog 'Styringsparadigmer i den offentlige sektor' er udkommet på DJØF Forlag.

