

MEMO

– korte indlæg til inspiration og overvejelse

Indlæg nr. 3
Styring gennem lederskab i praksis

Styringsvejledningens blinde øje

Af Klaus Majgaard*

Har Finansministeriet mistet interessen for sit eget forvaltningspolitiske projekt? Hvis man læser den nye styringsvejledning med forventningen om at finde et styringsmanifest, der tager stilling til den igangværende debat om New Public Management, bliver man skuffet. Vejledningen stikker næsen i plovfuren og har fødderne dybt plantet i et klassisk bureaukratisk paradigme, der har bevillingsoverholdelse og udgiftsstyring som dominerende motiv. Kun i randen af denne kerne føres overvejelser om styring i bredere forstand – men kun »til inspiration«. Det åbner imidlertid muligheder for, at teten tages lokalt, og at styring kan udvikle sig mere pluralistisk og eksperimentelt.

Anmeldelse af Finansministeriets styringsvejledning: *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution*, februar 2010.

1. Det glemte projekt?

I en del år har Finansministeriet ikke gjort et stort væsen ud af sit forvaltningspolitiske projekt. Længere tilbage, i 1980'erne, lancerede ministeriet en moderniseringsreform, som satte et markant præg på den offentlige styring: Overordnet blev der etableret en konsekvent rammestyring, som definerede formål og råderum for ressourceanvendelsen. Inden for disse rammer blev de offentlige organisationer sat i spil som virksomheder og koncerner, der indgik kontrakter med hinanden om mål og resultatkrav, der skulle opnås, og der blev aflagt virksomhedsregnskaber, som fulgte op på opfyldelsen. Brugernes magt blev styrket – gennem brugerundersøgelser og repræsentative organer, og flere steder blev bevillingerne mere efterspørgselsafhængige. Der blev dannet en slags pseudo-

* Klaus Majgaard er cand.scient.adm. og børn- og ungedirektør i Odense Kommune. Derudover er han formand for Børne- og Kulturchefforeningen og adjungeret professor i offentlig styring og ledelse ved Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse ved CBS.

markeder for offentlige ydelser. I nogle tilfælde skete endog egentlige privatiseringer af statslige virksomheder, som måtte friste skæbnen på virkelige markeder. Disse tendenser sammenfattes almindeligvis under overskriften New Public Management (Osborne 2010).

Men fra slutningen af 1990'erne fik moderniseringen et mere stille præg. Styringsapparatet er blevet justeret og forenklet. Men de grundlæggende begreber er lige som blevet common sense. Læser man den forrige styringsvejledning, *Effektiv opgavevaretagelse i staten* fra 2003, finder man en nyttig og pragmatisk vejledning i, hvordan man begår sig i den moderne styringskontekst. Men man finder ingen mere grundlæggende diskussioner af styringsfilosofien. Faktisk kan man blandt ministeriets folk finde dem, der egentlig ikke mener, at der har været en bølge af NPM i staten. Reformerne afdramatiseres og selvfølgelig gøres.

I kontrast til dette er der udefra opstået en vildvoksende kritik af NPM. Tidligere ansatte, forskere og professionrepræsentanter kappes om at erklære NPM for død og taler animeret om efterlivet, post-NPM epoken (en dansk milepæl er Hjortdal m.fl. 2007, og seneste skud er Dalsgaard & Jørgensen 2010). Men de møder ikke en udtalt modstand fra Finansministeriet, som jo ikke gør et stort væsen ud af NPM.

Finansministeriets tilsyneladende flegmatiske holdning kan udlægges på forskellig vis. For det første er den et udtryk for en tendens til, at reformer bliver selvfølgelige. Det er et tegn på deres store gennemslagskraft, at det at tale om virksomheder, koncerner og kontrakter er blevet så naturligt, at vi knapt nok kan huske, at det engang var meget kontroversielt. For det andet udtrykker holdningen nok også en erkendelse af, at der ikke har ligget én entydig styringsideologi bag udviklingen af den offentlige styring. NPM frembyder i sig selv ikke et homogent sæt af begreber, og NPM har hele tiden eksisteret side om side med andre styringsparadigmer, som har krydset og suppleret hinanden i forskellige kombinationer. F.eks. er NPM indlejret i et bureaukratisk paradigme, der lægger vægt på regeloverholdelse og hierarkisk orden (Lerborg 2010). Endelig har Finansministeriet udvist en eftertænksomhed og pragmatisk undersøgende tilgang, hvor styringsformernes grænser er blevet afsøgt og udvidet. I stedet for at markere sig i bombastiske ideologiske dueller har ministeriet faktisk i ly af kvalitetsreform og afbureaukratisering iværksat eksperimenter og søgeprocesser, som flere steder flytter grænserne for, hvordan vi f.eks. sætter mål og dokumenterer resultater (f.eks. deltager ministeriet lige nu i en undersøgelse af syv meget forskellige måder at beskrive kvalitet i dagtilbud).

I lyset af dette er det med stor interesse, vi modtog den næste generation af styringsvejledning om den interne styring i staten, som kom i februar dette år. Nedenfor skal jeg gennemse vejledningen med henblik på at finde sprækker og åbninger, der viser nye veje for den offentlige styring.

2. Formelt styringsunivers

Mest slående er det, at vejledningen alene forholder sig formelt til sin egen kontekst. Den forsøger ikke at begrunde nye elementer i vejledningen med henvisning til ændrede styringsvilkår (f.eks. øget ressourceknaphed, kritisk offentlighed, krav til ydelsernes kvalitet eller medarbejdernes forventninger til jobindhold). Den forholder sig ikke til kritikken af de anvendte styringsteknologier, som ellers har holdt liv i en intens debat i de senere år. Og den forholder sig ikke til den styringsfaglige udforskning af det igangværende opbrud i styringsparadigmer (post-NPM eller New Public Governance).

Nuvel, til en vis grad ligger det i selve genren. En vejledning vil sjældent indeholde faglige analyser og diskussioner. Men det er påfaldende, at den end ikke i et indledende afsnit fortæller, hvilke overvejelser der har motiveret en ny vejledning, og hvilke nye anbefalinger disse overvejelser har ført til.

Helt og holdent indskriver vejledningen sig i et formelt styringsunivers. Den meddeler, hvilken tidligere vejledning den erstatter, og hvilke regelsæt den bygger på. Ærindet er i høj grad at klargøre, hvilke styringsanvisninger der har karakter af regler, hvilke der er normer, og hvilke der blot er til inspiration. På den måde kan vejledningen ses som et forsøg på at rydde op i det omfattende styringsgods, som er bygget op i ministeriets publikationer over tid. Hvilke dele hører til den forpligtende kerne, som alle departementer og institutioner skal overholde? Og hvilke har blot været gode råd og interessante diskussioner?

En fortolkning kunne være, at ministeriet har oplevet, at dele af dets anbefalinger og diskussionsoplæg har været fortolket for skrappt. F.eks. har Rigsrevisionen ofte brugt Finansministeriets gode råd som om, det var regler, der kunne danne afsæt for revisionsmæssige overfald på ministerierne (Skærbæk 2008). Hvilket ministerium har ikke fået kritik for ikke systematisk nok at kunne opgøre stykomkostninger på alle mulige aktiviteter? Men måske er det slet ikke et krav, at man skal kunne opgøre sådanne stykomkostninger.

Godtager vi denne fortolkning, har vejledningen en nobel mission. Nemlig at afklare spillerummet for lokal mangfoldighed og eksperimentel praksis.

Igennem vejledningen tegner sig en vigtig hovedlinje: Jo mere det handler om udmøntning og overholdelse af bevillinger, desto mere er der tale om regler. Og jo mere det angår styring med henblik på aktiviteter og effekter, desto mere udtaler ministeriet sig i form af normer og gode råd til inspiration. Det betyder i store træk, at den forpligtende kerne er holdt sammen af et klassisk bureaukratisk tankesæt (Public Administration), mens NPM-teknologierne kun er omfattet af relativt få regler, men til gengæld mange gode råd.

Nu skal man ikke undervurdere gennemslagskraften af gode råd. Finansministeriets indflydelse udøves langt fra kun gennem formel regulering, men i stigende grad gennem iscenesættelse af nye diskurser (se f.eks. Pedersen 2004). Men den foreliggende vejledning er ikke diskursivt kreativ. Den introducerer ikke nye idealer og narrativer, men holder orden i de gamle. Jeg skal senere vende tilbage til, at dette faktisk kan indeholde kimen til fornyelse.

Som ordnende princip skelner vejledningen mellem tre niveauer af styring, som vi nu skal gennemsnøge:

- Koncernstyring, der udøves af departementerne
- Mål- og resultatstyring, som udøves i samspillet mellem departement og institution
- Intern økonomistyring i de enkelte institutioner

3. Koncernstyring: Departementet om bevillingsbogholder

Blandt alle styringsopgaver har bevillingsstyringen absolut forrang – i henhold til vejledningen. Hvis noget skal kunne holde departementschefen vågen om natten, må det være risikoen for overskridelser eller rod i regnskabsaflæggelsen. Rammeansvaret og initiativforpligtelsen står allerøverst på listen. Finansministeriet er først og fremmest myndighed for finansloven.

Det kan dog give et ensidigt billede af departementets styringsrolle. Nogle ville måske forvente, at departementet havde en vigtig strategisk rolle og skulle sætte mål for aktiviteter og ressourceanvendelse samt udøve en aktiv økonomisk styring, hvor ressourcer flyttes derhen, hvor de gør størst nytte.

Men denne rolle betones kun i meget begrænset omfang. Departementet skal udmønte rammerne og følge op på, at de bruges efter formålet i finansloven. I forlængelse heraf siger vejledningen:

»Ansvar for at sikre, at midlerne anvendes så effektivt som muligt og disponeres efter at nå de politisk besluttede mål de er givet til, er derfor placeret hos institutionsledelsen« (s. 10).

Alt, hvad der angår formulering af mål, dokumentation af effekter, opstilling af forandrings teorier er henlagt til institutionsniveau. Det tages op i dialogen med departementet. Men det er institutionerne, der kommer med udspil til mål (s. 14). Departementet har her alene et systemansvar. Det skal sørge for, at der er en proces, hvor institutionerne formulerer mål.

Dette er en meget stærk afgrænsning af departementernes strategiske styringsansvar. Både i IKR-rapporten fra 1996 og *Controlling i staten* fra 1997, blev den departementale styring formuleret i mere offensive vendinger. Herunder blev det dengang anbefalet at udøve en strategisk controlling, som angik både, om der blev produceret det rigtige, og om det blev produceret på en rigtig (=produktiv) måde.

Den nye vejlednings grundmotiv er at afgrænse ansvar: Finansministeriet er som myndighed primært ansvarlig for finansloven og statsregnskabet, og i forlængelse heraf fastholdes departementerne primært på deres ansvar for deres bidrag hertil. Alt dette forekommer meget konsistent. Men det giver bestemt ikke nogen særlig rig beskrivelse af, hvad der kunne være en god strategisk styring på departementalt niveau.

Samlet tegner vejledningen ikke et særligt overbevisende billede af styring og effektivitet i staten. Koncernstyringen udøves parallelt af 19 departementer – med et primært finansielt og bevillingsretligt fokus. Hvor er den styring, der skal sikre fokus og sammenhæng i regulering og ydelser? Hvordan kan vi forvente, at en effektiv opgavevaretagelse skulle udspringe fra denne styring?

4. Mål- og resultatstyring: Rationel dialog – men kun til inspiration

Langt mere rig bliver beskrivelsen af det styringsmæssige samspil mellem departement og institution, som samler sig under overskriften *mål- og resultatstyring*. Men lige som, at indholdet bliver rigere, bliver tekstens formelle status svagere. Det understreges utvetydigt, at dette afsnit alene er til inspiration.

Grundstrukturen er velkendt. Omdrejningspunktet er indgåelsen af en resultatkontrakt, som fastsætter mål og resultatkrav for institutionen. Institutionen bør søge at skabe og dokumentere en sammenhæng mellem mål og aktiviteter og ressourceforbrug. Hele dette kan understøttes ved indgåelse af direktørkontrakter.

Inden for denne overordnede struktur tager Finansministeriet dog fat på en række væsentlige temaer, som også har spillet vigtige roller i NPM-debatten:

Som det ene tema anbefaler vejledningen, at departementer og institutioner fokuserer på få vigtige og gerne flerårige mål. En del af styringskritikken har gået på, at der blev opstillet for mange mål, som havde en tvivlsom væsentlighed for institutionens kerneforretning. En del mål blev genereret i departementernes stabsfunktioner og angik krav til f.eks. medarbejdersammensætning, sociale hensyn etc. Det gav en vis knopskydning af mål, og institutionens ledere og medarbejdere kunne have svært ved at finde mening, fokus og motivationen i målene. Tidligere har været ført en debat, om målene skulle være fokuserede eller dækkende (Økonomistyrelsen 2000). Nu lægges der op til en meget me-

re fokuseret og flerårig måldannelse. Det stiller imidlertid krav til, at vi kan afgrænse og gennemskue denne kerneforretning.

I forlængelse heraf anbefales det, at der opstilles effektmål og udvikles en forandringsteori om, hvordan institutionens aktiviteter bidrager til opnåelsen af effekterne. For de enkelte led i forandringsteorien opstilles indikatorer, som kan bruges til at teste den bagvedliggende antagelse om sammenhængen mellem aktiviteter og effekter. Som eksempel vises en forandringsteori for en enkelt pulje. Og vi kan hurtigt tænke os, hvilket overvældende mylder af forandringsteorier, der vil vokse op, hvis alle aktiviteter i en institution skal beskrives på denne måde. Det er en klar udfordring at kunne arbejde med teorier på et mere aggregeret niveau. Endvidere ligger der til grund for tilgangen, at opgaver kan ordnes i hierarkier, og at der herindenfor kan fastlægges kausale relationer mellem aktiviteter og effekter. Sådanne antagelser kan diskuteres. Men det interessante er, at tilgangen lægger op til, at vi mere eksperimentelt afprøver vores hypoteser om, hvilke resultater vores handlinger skaber. At sætte denne proces i gang kan bane vejen for en mere meningsfuld og forankret måldannelse. I dag breder dette arbejde sig både i stat og kommuner.

Samspelet mellem kontrakter og indikatormodel bliver et væsentligt udviklingsområde. Jo bedre en indikatormodel, desto mere kan kontrakten fokuseres på effekter og resultater, som skal udvikles i den kommende periode, og desto mere kan kontrakten aflastes for andre mål.

Alt dette kommer til at afhænge af kvaliteten af den dialog, der skal afdække de væsentlige værdiskabende sammenhænge i institutionens aktiviteter. Sammenflikkes en forandringsteori hurtigt – og med fokus på, hvad der i forvejen kan måles – kan den blive en forvrænget og fremmedgjort repræsentation af den faglige praksis. At opbygge sigende forandringsteorier kræver, at vi skaber nye og mere undersøgende samtaler om kvalitet og faglighed i arbejdet.

5. Økonomistyring: Fornyelse i stordrift, ikke indhold

Vejledningen anvender termen »Økonomistyring« om institutionens interne styringskredsløb, som forbinder mål- og resultatstyringen med aktivitets- og ressourcestyring samt finansiell styring.

Indholdsmæssigt er der ikke meget nyt. Hovedbudskabet er, at der skal være orden i de basale registreringer og styr på bevillingerne, hvis der skal være grundlag for mere avancerede former for styring. Helt i vejledningens ånd i øvrigt.

Det nye ligger mere i opbygningen af stordrift i varetagelsen af de økonomiadministrative opgaver. Regnskabs- og bogholderiopgaverne samles i det nye tværministerielle servicecenter, uden dog at institutionernes decentrale ansvar for regnskaberne på nogen måde svækkes. Her opereres med en abstraktion, som pt. spiller en stor rolle i debatten om administrative effektiviseringer. Vi skal kunne udskille en række »rene« administrative opgaver, som kan adskilles fra varetagelsen af det styringsmæssige ansvar. Forholdet mellem faglighed og administration sættes alvorligt på spil. Med den devise opbygges nye stordriftsregimer i både stat og kommuner. Der kommer en betydelig opgave i at evaluere effekter af dette på udviklingen af faglig ledelse.

6. Det fortæller styringsvejledningen intet om

Det må nu stå klart for læseren: Den foreliggende styringsvejledning er ikke noget skelsættende manifest. Den er en formel afklaring af Finansministeriets ansvar for eksisterende anbefalinger, og den indskriver sig i en overvejende bureaukratisk (PA, før-NPM) diskurs. Essensen er: Departementerne skal holde styr på bevillingerne, og derudover kan det være en god idé, at institutioner forelægger deres mål til nærmere aftale med deres departement.

At vejledningen anlægger denne afgrænsning, behøvede ikke være et problem, hvis ikke den offentlige sektor stod over for kolossale udfordringer, som vil kunne slide velfærdssamfundet op.

a. Den nye knaphed

Først og fremmest skal stat og kommuner i fællesskab bringe balance i den offentlige økonomi. Nul vækst, omprioriteringer og besparelser er sat radikalt på dagsordenen. Der bliver brug for at fokusere de offentlige aktiviteter og ressourcer mod de opgaver, som betyder allermest. Det er tvivlsomt, om staten med sit nuværende styringskoncept vil være i stand til at yde sit bidrag til denne opgave. En koncernstyring, der løber parallelt i 19 ministerier med vægt på bevillingsoverholdelse, vil ikke kunne levere en aktiv og offensiv styring, som bringer sammenhæng og fokus i statens regulering og ydelser. Blot at rulle rammereduktioner ud med afsæt i fiffige benchmarks og tematiserede grønthøstere er både utroværdigt og utilstrækkeligt, og det vil slide ydelser og medarbejdere op.

b. Innovationens nødvendighed

Den nye knaphed kræver fokus og sammenhæng. Men dette kan ikke tilvejebringes som rent skrivebordsarbejde. Det kræver derimod, at staten (lige som kommunerne) tør bringe definitionen af deres kerneydelser i spil – genopfinde sine ydelser på nyt grundlag, sammentænke den sektorielle regulering og opgavevaretagelse og konstant overveje sin økonomistruktur. Det at udforme effektmål og forandringsteorier bør ikke blot være en kon-

tingent aktivitet på institutionsniveau, men være motor i en offensiv og mere samordnet koncerntstyring.

c. Fornyet dialog og eksperimentel kultur som løftestænger

Intet af det ovenstående kan lade sig gøre, uden at vi fornyer dialogen mellem styringsniveauerne. Den afgørende betingelse er nemlig, at vi er i stand til at give et ægte og sigende billede af vores kerneforretning, og det kræver, at brugere og fagfolk kommer i spil, når mål og forandringsteorier skal udformes. Der er brug for nye arbejdsformer for at gøre forandringsteoriene vedkommende (selv arbejder jeg med at bruge fortællinger som genvej til at formulere de sammenhænge, som skal dokumenteres og afprøves i en forandringsteori). Forandringsteorier må ikke blive kanoniserede konstruktioner, men er netop afsæt for kritisk afprøvning gennem eksperimenter. Vi har brug for at udvikle en ny eksperimentel kultur, som kan fostre fokus og sammenhæng i opgavevaretagelsen.

d. Koblingen mellem styring og ledelse

Alt det ovenstående kræver et brud på styringens lukkede og formelle perspektiv. Styring fremstår som en formaliseret, abstrakt og teknisk praksis. Den tager afsæt i givne mål og opbygger en anonym struktur, der varetager funktioner som budgettering, kontrol og opfølgning. Men styringen må nødvendigvis realiseres og få konkret indhold gennem udøvelse af ledelse – forstået som en fælles søgen efter mål, indhold og resultater i en kompleks, udfordrende og modsætningsfuld kontekst. Styring risikerer at blive idealiseret som et overindividuel subjekt, der udøver sin egen upersonlige magt og reproducerer sin egen struktur igen og igen. Vi har brug for lederskabet til at skabe konkret kvalitet og indhold, fornyelse og en mere oprigtig dialog mellem styringsniveauerne.

Hverken den nye knaphed, innovationsfremmende styring eller dialog – adresseres i vejledningen. Og dermed taber den blikket for de mest aktuelle udfordringer. Hvad Finansministeriet vinder i formel klarhed, taber det i materiel relevans.

7. Sprækker og åbninger

Dog kunne vi også vælge at se en mulighed og en ny åbning i styringsvejledningen. Finansministeriets tilbageholdende indstilling giver plads for, at en ny styring ikke blot udvikler sig gennem centrale initiativer og imperiebyggeri. Den giver plads til, at styringen kan udvikle sig gennem lokale initiativer og nye netværk. Initiativet kan komme fra mange sider, og magten kan sættes på spil på nye måder. Det kræver, at vi fra alle dele af den offentlige sektor melder os på banen med eksperimenter og villighed til at dele viden.

I stedet for et centralt initiativ kan vi få et partnerskab, hvor vi bringer politikere, brugere, professionerne og styringsfolkene sammen i formuleringen af fælles og forpligtende

idealer for en ny styring. Men tiden er knap. De økonomiske udfordringer kræver vilje til nytænkning og forpligtelse.

Publikationer fra Finansministeriet

Intern kontrol og resultatopfølgning, Økonomistyrelsen 1996.

Controlling i staten, Finansministeriet 1997.

Økonomistyring med balance og fokus, Økonomistyrelsen 2000.

Effektiv opgavevaretagelse i staten, Finansministeriet 2003.

Ansvar for Styring – vejledning om styring fra koncern til institution, Finansministeriet februar 2010.

Anden litteratur

Dalsgaard, Lene og Henning Jørgensen: *Kvaliteten der blev væk. Kvalitetsreform og modernisering af den offentlige sektor*, Frydenlund 2010.

Hjortdal, Henrik m.fl.: »Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde«, kronik i *Politiken* den 29. marts 2007.

Lerborg, Leon: *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag 2010.

Nørreklit, Hanne og Camilla Kølsen de Wit: »Tænk før du måler – om at foretage et realitetstjek af kvalitetsreformens anbefalinger« i Preben Melander (red.): *Det fortrængte offentlige lederskab. Offentlig ledelse efter New Public Management*, s. 179-198, København: Jurist- og Økonomforbundet 2008.

Osborne, Stephen P.: »Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?« i: Stephen Osborne (ed.): *The New Public Governance. Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 1-16, London & New York: Routledge 2010.

Pedersen, Dorthe: »Ledelsesrummet i managementstaten« i Dorthe Pedersen (red): *Offentlig ledelse i managementstaten*, s. 104-138, Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur 2004.

Skærbæk, Peter: »Tællelighedens regime i praksis, når forvaltningsrevisionens målestANDARD er i strid med økonomistyringens logik« i Preben Melander (red.): *Det fortrængte offentlige lederskab. Offentlig ledelse efter New Public Management*, s. 79-110, København: Jurist- og Økonomforbundet 2008.