

Kronik i Politiken 5. september 2007

Hvad er det, vi har gang i!

Af Christian S. Nissen

”Tilgiv os – vi vidste ikke, hvad vi gjorde. Vi var selv med til at skabe styrings-tænkningen i det offentlige. I dag ved vi, at det er gået over gevind”. Denne offentlige bodsgang af 8 statslige topchefer med en fortid i Finansministeriet her i kronikken i for-året vakte berettiget opsigt. En svidende selvkritik af de seneste tyve års udvikling af hele den offentlige sektors styringsmåde som en af forklaringerne på de problemer, der nu opleves i folkeskolen, på plejehjemmene og hospitalerne mv.

Men spørgsmålet er, om problemet alene - som det hed i kronikken – er, at den offentlige styringstænkning ”er gået over gevind”. Altså, at den grundlæggende har været rigtig, men at man er gået for langt og for nidkært til værks. Kan det løses ved at skrue ned for blusset og det styringsmæssige ambitionsniveau og ved at give de lokale institutionsledere større kompetence og ledelsesmæssigt råderum? Det var de otte topchefers bud på en løsning.

Men det er ikke den vej, der nu slås ind på. Med de seneste udspil om kvalitets-standarder og velfærdsrettigheder fortsætter vi ind i en blindgyde, der hverken vil give bedre offentlige service, mere tilfredse borgere eller bedre arbejdsvilkår for de offentligt ansatte. Billigere bliver det sandt for dyden heller ikke.

Hovedproblemer er, at hele det offentlige servicesystem forudsætter et samvirke mellem tre kulturer, der med hver sin ”styringstænkning” ikke kan finde ud af det sammen. Det drejer sig for det første om ”de faglige medarbejdere”, dvs. de mange tusinde offentligt ansatte, der i skolerne, på plejehjemmene, hospitalerne osv. står for den offentlige service ude i yderste led, hvor vi som borgere møder ”det offentlige”. For det andet er der ”managerne”, de der sidder på direktionsgangene i de offentlige forvaltninger og institutioner og her udgør et mellemlid mellem deres politiske herrer og de faglige medarbejdere. Endelig for det tredje politikerne i regering og folketing med det øverste ansvar både for den offentlige service og for skattemidlerne til at finansiere den med.

Samvirket mellem disse tre kulturer er afgørende for karakteren af den offentlige service, den måde den leveres på og for den kvalitet, vi som borgere oplever. Men der er tale om tre forskellige opfattelser af, hvordan man fra toppen (Folketinget) ned igennem hele systemet af ministerier, styrelser og kommuner bedst kan få de offentlige in-

stitutioners ledelser og ansatte til at gøre det, man politisk ønsker. Eller set fra den anden ende af hierarkiet, hvordan man bedst kan give borgerne den service, de har krav på.

Derfor har de tre kulturer været i konflikt med hinanden i de seneste tredve år. En konflikt hvor magten til at bestemme over, hvordan den offentlige service skal leveres, er rykket et niveau op i hierarkiet, hver gang styringssystemet er kommet i vanskeligheder. Først fra de fagligt orienterede offentligt ansatte (lærerne, pædagogerne, lægerne osv.) til direktionsgangenes managere og nu videre til regering og folketing.

Før verden gik af lave – dvs. indtil begyndelsen af 1980'erne – havde de faglige medarbejdere den afgørende indflydelse. Inden for nogle meget brede, overordnede formål og stadigt voksende økonomiske rammer fastlagt af folketinget var det overladt til fagfolkene ude i de udførende led at "få mest muligt ud af pengene". Her oplevede medarbejderne, at de med deres professionelle viden og faglige etik kunne tilpasse de offentlige ydelser, både i omfang og indhold, til de individuelle behov, de mødte. Der var både vilje til og mulighed for en stadig udvikling af serviceniveaet.

Op igennem 1960'erne og 1970'erne fungerede denne styringsmåde faktisk rigtig, rigtig godt. Der skete en fantastisk udvikling af den offentlige service, både kvalitativt og kvantitativt. Enkelte modige kritikere pegede på, at mange af de nye tiltag mere var styret af de faglige medarbejderes professionelle ambitioner end af hensynet til de borgere, de var sat i verden for at betjene. Men disse kritiske røster og sporadisk utilfredshed over de fejl og mangler, der selvfølgelig også var den gang, forsvandt i almindelig fryd og gammen over velfærdssamfundets stadige strøm af forbedringer.

Der var kun en afgørende hage ved det. Den faglige styring med dens udviklingsambitioner og alle de nye tiltag kostede mange penge. Det kunne gå i den enestående økonomiske vækstperiode frem til midten af 70'erne. Lige ind til det økonomiske omslag og oprøret mod endnu højere skattebetaling. Anker Jørgensen regeringen smed håndklædet i ringen og overgav tøjlerne til Schlütter.

Så kom det første magtskifte. Med det såkaldte Moderniseringsprogram fra 1983 blev de faglige personalegrupper sat under administration af et hold nye managere på institutionernes direktionsgange. De var bærere af et helt andet tanke-sæt. En politisk-teknokratisk rationalisme, der flyttede det styringsmæssige fokus fra de brede juridiske formålsbestemmelser og de faglige normer og ambitioner til et krav om effektivitet og produktivitet. Nu blev spørgsmål som f.eks. disse stillet som optakt til stadigt tilbagevendende omstillingsprojekter: "Er det det rigtige vi laver?", dvs. det politikerne vil have og borgerne har brug for. "Hvordan kan vi tilrettelægge arbejdet, så vi bruger færrest

muligt ressourcer?”. ”Kan vi ved at ændre sammensætningen og antallet af medarbejdere, justere arbejdsgange og en anden ansvarsfordeling øge kapaciteten, forkorte ventelister og tage nye opgaver op, uden at det bliver dyrere?”.

Svarene på den slags spørgsmål kom ikke fra de faglige professioners egne rækker, bl.a. fordi blot det at spørge på den måde blev opfattet som helligbrøde, en brutal tilsidesættelse af den faglige sagkundskab og professionelle etik. Derfor nøjedes de nye managere ikke bare med at stille spørgsmålene. Båret frem på en bølge af politiske krav om og forventninger til en mere bevidst og handlekraftig ledelsesform blev det også dem, der gav svarene.

Netop ledelse blev et nøglebegreb, der dækkede noget andet end den klassiske administratorrolle. Idealet var den private sektors ledere, der satte mål, tilpassede organisation og arbejdsgange, og som blev vurderet på deres resultater. Der er sagt meget kritisk om denne udvikling, og noget af det har været berettiget. Men det var en forudsætning for den nødvendige opbremsning af den tidligere periodes ustyrlige vækst i de offentlige udgifter og for, at dette skete på en måde, der samtidig gav rum til og mulighed for en fortsat udvikling af de offentlige serviceydelser, både kvalitativt og kvantitativt.

Men også her var der en mistelten. Hele denne rationalistiske styringstænkning slog aldrig rigtigt igennem uden for direktiongangene, ude i de udførende led blandt de fagfolk, der leverede de offentlige ydelser. Den store indsats med ledelses- og personaleudvikling kom ikke til at præge de faglige, professionelle normer for, hvordan opgaverne skulle løses? Det meste af det positive, der blev gennemført i de år, blev taget med tang. Det var først og fremmest den økonomiske opbremsning, de fastere budgetrammer, ”grønthøster-besparelserne” og alle omprioriteringerne, der legitimerede de ledelsesmæssige indgreb og tvang de faglige medarbejdere til modstræbende at gennemføre ændringer i deres arbejde.

Derfor blev ”kontraktstyringen”, som også jeg har været en varm fortaler for, et logisk modtræk over for det oplevede fodslæberi. De otte tidligere omtalte topchefer skrev i deres kronik, at denne styringstænkning, som de var med til at udvikle, gav et afklaret ledelsesansvar og decentralt råderum. De mener, at det var en rigtig udvikling, men at den nu blot er gået over gevind. Jeg mener, (selv-)kritikken må gå dybere. Hele denne tænkning rummer – som i alle sammenhænge, hvor vi indgår kontrakter - et kim af indbygget mistillid. Den bygger på den grundlæggende antagelse, at de offentlige ansatte (i alle led fra direktøren til plejehjemsassistenten) forfølger egoistiske mål i strid med de politiske intentioner. Ved hjælp af resultatkontrakter og de såkaldte ”præstati-

onsfremmende" lønsystemer ville man imødegå denne egoisme – eller rettere sagt, dreje den i "konstruktiv" retning.

En sådan institutionaliseret mistillid medfører to uheldige, men uomgængelige konsekvenser. For det første vil man naturligvis sikre sig, at kontrakten efterleveres. Derfor etableres et stadig mere fintmasket net af målinger, evaluering og kontrol, der som regel efterfølgende fører til endnu flere og mere detaljerede kontraktpunkter. For det andet vil den "udførende part", institutionerne og de ansatte – bevidst eller ubevidst - indrette deres adfærd efter kontraktbestemmelserne og de tilhørende målepunkter (det er jo faktisk det, kontraktstyringen går ud på). Her er det imidlertid et stort problem, at mange offentlige serviceydelser har en sammensat karakter og skal tilpasses meget forskellige, individuelle behov. Man kan kontraktstyre (en mekanisk) udførelse af bestemte målbare handlinger: Et bestemt antal ekspederede sager om ugen, så og så mange kontrolbesøg om året, en halv times rengøring om ugen i hjemmehjælpen osv. Men det giver ingen som helst garanti for, at hver enkelt bruger af den offentlige ydelse oplever det som en relevant og god betjening?

Det er ikke svært at forestille sig, hvad det betyder for arbejdsglæde, personligt og fagligt engagement og for den professionelle stolthed, hvis man oplever, at man sættes til at udføre sit arbejde på en måde, der jævnlige strider mod ens eget faglige skøn og sunde fornuft. Det kan ikke undgå i sidste ende at gå ud over kvaliteten.

Det djævelske er, at hele dette politisk-teknokratiske styringsregime for en umiddelbar betragtning virker logisk og fornuftigt. Hvem kan ret beset vende sig imod, at der politisk-administrativt stilles nogle klare mål og krav, og at der efterfølgende sker en vurdering af, om de er blevet opfyldt? Set fra styringssystemets top opfattes det med samme selvfølgelighed, som de fleste i sin tid så på den gamle, fagligt baserede styring i 1960'erne og 70'erne. Lige til de økonomiske forudsætninger om konstant stigende bevillinger ikke længere slog til. På samme måde må vi nu konstatere, at Moderniseringsprogrammets rationelle kontraktstyring på trods af al sin indbyggede logik og en stribe væsentlige resultater ikke slår til. De mange fatale "sager" med svigt på plejehjem og forsorgsinstitutioner, utilfredsstillende læringsresultater i skolerne, højt sygefravær og dårlig trivsel blandt de ansatte osv. er tegn på, at heller ikke dette styringssystem virker som det skal.

Derfor er vi nu ved – ganske som det skete i begyndelsen af 1980'erne – at flytte styringsansvaret et niveau op i hierarkiet. Denne gang endnu længere væk fra de faglige medarbejdere, helt op til regering og folketing. "Når I dernede på de underliggende niveauer ikke kan få den offentlige service til at fungere ordentligt, må vi hellere selv

tage os af det”, synes politikerne at mene og udstikker stadigt mere detaljerede regler om, hvordan de komplekse offentlige opgaver skal løses helt ude i de udførende led i plejehjemmenes badeværelser. Ikke af ond vilje, men tvunget ind i blindgyden af kræfter, de ikke kan modstå.

Hver gang medierne kommer med en mere eller mindre veldokumenteret skandallesag, føler politikerne sig tvunget til at vise handlekraft ved at love mere kontrol og udstikke flere detailbestemmelser. De (fleste af dem) ved oven i købet, at det ikke virker. Eller at det i en større sammenhæng er misbrug af ressourcer, som tilfældet er med beslutningen for nyligt om indførelse af den udvidede screening af donorblod for HIV. Men når man med tilbud om detaljerede ”kvalitetsstandarder” og ”velfærdsrettigheder” er på vej til at gøre velfærdssamfundets borgere til rethaveriske kunder i en serviceforretning, så er det svært at sætte grænser og henvise til samfundssind og fornuftigt mådehold.

Hvad bliver konsekvensen af den politiske ambition om også at tage sig af den detaljerede styring af den offentlige service? Selvom der nu for syvogtyvende gang lægges op til en markant indsats med personaleudvikling og lederuddannelse, vil resultatet formentlig hverken blive mere tilfredse borgere eller offentlige medarbejdere, der er gladere for at gå på arbejde. Det nytter heller ikke, at vi nu kører besparelsesgrønthøsteren i garagen og sender såmaskinen ud over alle marker med friske penge og løfter om højere lønninger.

Der er ingen nemme snuptagsløsninger eller indlysende, nye styringsmåder. Alle de tre kulturer, der her er omtalt, har hver sin egen rationalitet og berettigelse. Men vi bliver nødt til at finde en ny sammenhæng og balance i styringen. På den ene side må vi – også de offentligt ansatte - acceptere politikernes (og vi borgeres) helt legitime behov for, at der inden for en overordnet økonomisk prioritering og politisk fastlagte budgetrammer kan stilles krav til den offentlige service og at resultaterne skal kunne efterprøves. På den anden side vil ingen, nok så raffinerede styringssystemer slå til, hvis vi ikke vil eller tør betro de faglige medarbejdere ude i frontlinien beslutningerne om, hvordan man i praksis bedst løser opgaverne. De vil lige så lidt som deres kolleger i private virksomheder arbejde efter detaljerede manualer og stramme instrukser. Ledelse og motivering af dem kan kun ske i et samspil med deres faglige normer og værdier, deres professionelle stolthed og glæde ved arbejdet – og ved at give dem kompetence og ansvar.

Let er det ikke, men det nytter ikke i afmagt at løfte det praktiske styringsansvar højere op i hierarkiet, hver gang vi støder på problemer. Vor Herre må tilgive os. Men

der er jo snart kun et sted at henvende sig, når det går op for alle, at heller ikke Folketinget magter opgaven?