

I DET OFFENTLIGE

DEN NYE SYNTSE FOR OFFENTLIG VÆRDISKABELSE I DET 21. ÅRHUNDREDE

JOCELYNE BOURGON
I SAMARBEJDE MED KRISTIAN DAHL

DANSK PSYKOLOGISK FORLAG

"Den offentlige sektor er midt i en brydningstid. Der skal findes nye veje til at binde ledelse og styring meget bedre sammen. Lederne i den offentlige sektor skal på én gang have styr på driften, skabe udvikling, spille sammen med omverdenen om opgaveløsningen og kontinuerligt sikre bedre resultater. Det giver den Nye Syntese de offentlige ledere et rigtig godt strategisk grundlag for."

Solvejg Schultz-Jakobsen, Sekretariatschef KL

Jocelyne Bourgon

i samarbejde med Kristian Dahl

**Den Nye Syntese for offentlig værdiskabelse
i det 21. århundrede**

© 2017 Forfatterne og Dansk Psykologisk Forlag A/S

Originaltitel: A New Synthesis of Public Administration – Serving in the 21st Century

First published in Canada 2011 by the School of Policy Studies, McGill-Queen's University Press.

Oversat fra engelsk af Annette Rosenberg

Forord og epilog er skrevet af Kristian Dahl

Kapitlerne 10, 11, 13, 14 og 21 i den originale udgave er udeladt i den danske oversættelse

Forlagsredaktion: Birgitte Lie Suhr-Jessen

Omslag og layout: Helle Jensen

Den originale udgaves forsidefoto (gengivet på bagsiden): Ahmad Akkaoui “The Centennial Flame at Parliament Hill, Ottawa, Canada”

Tilrettelæggelse og sats: Mette Schou/Gipsy Graphics

Sat med Minion Pro og Flama

1. udgave, 1. oplag 2017

ISBN 978-87-7158-538-4

Tryk: Specialtrykkeriet Viborg A/S

Printed in Denmark 2017

Alle rettigheder forbeholdes. Kopiering fra denne bog må kun finde sted på institutioner eller virksomheder, der har indgået aftale med Copydan Tekst & Node, og kun inden for de rammer, der er nævnt i aftalen. Undtaget herfra er korte uddrag til brug i anmeldelser.



Få inspiration til bedre
praksis og tilmeld dig
forlagets nyhedsmail

INDHOLD

Forord • Af Kristian Dahl	9
Essensen af NS	12
NS i en dansk sammenhæng	14
 Introduktion	 23
 Del 1 • Udforskning af de nye grænseområder for offentlig forvaltning	 27
 KAPITEL 1 • Offentlig forvaltning: Hører ikke helt fortiden til, men stadig heller ikke til fremtiden	 29
Offentlig forvaltning	30
Tilblivelsesperioden	31
Tredive år med reformer	36
Dybere kløfter	37
Et åbent governance-system	40
 KAPITEL 2 • Hvad er anderledes ved at tjene borgerne i det 21. århundrede?	 43
Vanskeligt, kompliceret, komplekst	44
Borgere som skabere af offentlig værdi	49
At tjene almenvellet ud over det forudsigelige	53
 KAPITEL 3 • En Ny Syntese for offentlig værdiskabelse	 57
En faciliterende ramme	59
En bredere definition af offentlige resultater	62
Et bredere perspektiv på de offentlige myndigheders rolle	74
Optimal aktivering og anvendelse af de kollektive kræfter	80
Offentlig forvaltning som et samudviklingssystem	87
 KAPITEL 4 • Forberedelse af de offentlige myndigheder til udfordringerne i det 21. århundrede	 89
At tjene borgere ud over det forudsigelige: emergens	92

Evnen til at være forudseende	93
Evnen til at være opfindsom	99
Innovativt samfund	108
Opbygning af resiliens	115
Offentlige policies og resiliens	120
Tilpasningsevne	126
KAPITEL 5 • Offentlige myndigheder, der er klar til fremtiden	131
Et solidt grundlag	132
Gensyn med ansvarigheden	137
Gensyn med compliance	141
Offentlige organisationer som samarbejdsplatforme	146
Offentlige organisationer som innovationsplatforme	148
Offentlige policies som platforme for eksperimenter	154
Offentlige ydelser som platforme for samproduktion	159
KAPITEL 6 • Rejsen med NS fortsætter	163
Hen ad vejen	163
En fortælling	165
Et tilpasningsdygtigt system for offentlige myndigheder	167
Og rejsen fortsætter	170
Del 2 • Eksempler: Forening af teori og praksis	173
KAPITEL 7 • Den foranderlige virkelighed i praksis	175
Opnåelse af offentlige resultater	177
Offentlige resultater som kollektivt projekt	180
Resiliens	180
Udforskning, eksperimenter og aktive indlæringsprocesser	182
Konklusion	183
KAPITEL 8 • Historien om Singapore Prison Service:	
Fra fangevogtere til holdkaptajner	185
Forandringer indefra-og-ud	186
Udnyttelse af samfundets kollektive indsats	192
Organisatoriske, offentlige og samfundsmæssige resultater	201

KAPITEL 9 • Bolsa Família-programmet:	
Økonomisk udviklingsstøtte til familier	205
Socialpolitik i Brasilien: en kort historisk gennemgang.	205
Tilblivelsesperioden: fra initiativer på lokalt plan til en national offentlig policy	207
Fra de tidlige stadier til en permanent national offentlig policy	212
Dokumenteret virkning	215
Udvidelse af det vidtstrakte offentlige rum	216
KAPITEL 10 • Victorian Bushfire Reconstruction and Recovery Authority:	
Et eksempel på adræthed og resiliens	219
Om Victoria og styreformen i Australien	219
Skovbrandene i Victoria i 2009	220
Victorian Bushfire Reconstruction Authority: hurtig etablering	221
Rekonstruktions- og restitutionsstrukturen	224
Lokalt ledet genopbygningsarbejde	225
Operationelle udfordringer.	231
Forvaltningsmæssige udfordringer	235
Konklusion	240
DEL 3 • Rejsen med NS	241
KAPITEL 11 • Rejsen med NS	243
Iscenesættelse	243
Mobiliseringsfasen	253
Konvergensfasen	259
Opsummering af resultater.	271
KAPITEL 12 • Rundbordssamtalerne i Holland	273
Perspektiver på resiliens	273
Implikationer for de offentlige myndigheder ved udvikling af resiliens	279
Perspektiver på emergens	282
Implikationer af emergens for de offentlige myndigheder	287
Opsummering af resultater.	290
KAPITEL 13 • Rundbordssamtalerne i Canada	293
Opnåelse af samfundsmæssige og civile resultater	293
Opnåelse af resultater med stor offentlig værdi	296

Offentligt engagement som bidragyder til offentlige resultater	299
Adskillelse af compliance og performance	302
Opsummering af resultater	305
KAPITEL 14 • Rundbordssamtalerne i Brasilien	307
En stræben efter balance	307
Praktiske undersøgelser	309
Opsummering af resultater	318
KAPITEL 15 • Rundbordssamtalerne i Singapore	321
Udforskning og forudseenhed	321
Social innovation og samproduktion	325
Ekspirerter	328
Informations- og kommunikationsteknologiens formidlerrolle	331
Tilpasningsevne	333
Opsummering af resultater	336
KAPITEL 16 • Rundbordssamtalerne i Storbritannien	339
En borgerfokuseret offentlig administration	339
Åbenhed i forvaltningen	343
Fælles offentlig ansvarlighed	345
Fremtidens ledere	347
Opsummering af resultater	350
Epilog • Perspektiver på NS i en dansk offentlig kontekst	353
Compliance	354
Performance	360
Emergens	373
Resiliens	393
Konklusion	402
Appendiks: Inviterede talere og deltagere	
i de internationale NS6 rundbordssamtaler	405
Anbefalinger af bogen	411
Noter	413
Litteratur	431
Register	449

FORORD

AF KRISTIAN DAHL

I starten af januar 2011 døde den tunesiske frugtsælger Mohamed Bouazizi. En lille måned inden hældte han benzin ud over sig selv – og strøg en tændstik. Mens han svævede mellem liv og død, blev de ikoniske billeder af den brændende unge mand delt millioner af gange på sociale medier. Før han døde, havde et folkeligt oprør spredt sig over hele Tunesien. Den 14. januar 2011 flygtede Tunesiens præsident Zine el-Abidine Ben Ali til Saudi Arabien efter 23 år ved magten.

Den 11. februar samme år udbrød der jubelscener på Tahrirpladsen i Kairo. Efter 18 dages voldsomme demonstrationer var Hosni Mubarak trådt tilbage. Han havde været præsident i 30 år. I Danmark og resten af verden så man forbløffet og forhåbningsfuldt til, mens store omvæltninger spredte sig til Algeriet, Syrien, Libyen og en række andre lande.

Mosul, Iraks tredjestørste by, faldt til ISIS i juni 2014, og terrorgruppen kontrollerede et område, der bl.a. dækkede væsentlige dele af Syrien og Irak. Den 9. september 2015 spærrede Syd- og Sønderjyllands Politi motorvej E45 i begge retninger. Cirka 300 udenlandske børn og voksne gik midt på motorvejen. De ville til Sverige.

En dag i 2015 var jeg på Aalborg Universitetsbibliotek, hvor jeg sammen med en gruppe ledere drøftede, hvad der skal til for at lykkes som leder i den danske offentlige sektor. Dagen igennem hørte vi historier fra hverdagen i den offentlige sektor: Om at være i krydsfeltet mellem fagprofessionelles ønsker om flere ressourcer; politikeres ønsker om bedre og billigere løsninger; reformer og besparelser, som for hovedparten af lederne vedkommende var det grundlag og de rammer, de kunne operere på og inden for, samtidig med at nye og uforudsete udfordringer som for eksempel flygtninge fra Syrien skulle håndteres. Der var ikke nogen lette løsninger, og diskussionen kørte i ring mellem at skyde skylden på New Public Management som roden til alt ondt, ønsketænkning om flere ressourcer, vidtløftig snak om samskabelse og hverdagspragmatisme: Det hele skulle nok gå, hvis bare man gjorde sit bedste og fulgte reglerne.

På biblioteket så jeg tilfældigvis et billede af den brændende Mohamed Bouazizi på forsiden af en bog. Min hustru havde igennem de sidste 15 år arbejdet meget i Mel-

lemøsten, så på vej hjem lånte jeg bogen, da jeg regnede med, at den ville interessere hende. Efter at bogen havde ligget på natbordet et par dage, gav jeg mig selv til at bladere den igennem og opdagede, at den handlede om de allervigtigste spørgsmål, som jeg gennem mit arbejde med offentlige ledere oplevede, at offentlige ledere står over for:

Hvordan kan den offentlige sektor levere samme eller bedre ydelser og velfærd i en tid med færre ressourcer, stigende krav, øget kompleksitet og måske nye forventninger fra borgere og politikere?

Bogen *A New Synthesis of Public Administration – Serving in the 21st Century* af Jocelyne Bourgon er originaludgaven, der ligger bag den bog, du nu er i gang med at læse. Det interessante ved bogen er, at den bygger bro mellem en række tilsyneladende modsatrettede idéer. Bogen udforsker, hvorledes alle, der arbejder med og i den offentlige sektor, kan adressere nogle af de væsentligste udfordringer, som samfundet står over for ved at have et bredere perspektiv og højere formål. Bogen giver ikke svar på, hvad de offentligt ansatte skal gøre, men den giver en konceptuel ramme at navigere ud fra.

Bogen er en beskrivelse af, hvad der skete, da Jocelyne Bourgon efter en lang karriere som offentlig topleder i bl.a. Canada, FN og OECD gav sig til at udforske i, hvad offentlig forvaltning og ledelse i det 21. århundrede kræver. Hun tog initiativ til og ledte et flerårigt internationalt, banebrydende forskningsprojekt sammen med politikere, ledere og forskere fra Australien, Canada, Holland, England, Brasilien, Singapore og New Zealand. Forskningsprojektet er siden blevet kendt under overskriften: *New Synthesis Initiative* (den Nye Syntese).

Afsættet var oplevelsen af, at offentlig forvaltning i teori såvel som praksis ikke for alvor matcher de udfordringer, som vores samfund står over for. Ikke fordi offentlige ledere eller politikere nødvendigvis udfører deres arbejde dårligt, snarere fordi selve grundforståelserne passer bedre til en anden tid. Det kalder på nye forståelser og perspektiver. Samtidig er det også oplevelsen, at de gamle praksisser og klassiske offentlige dyder ikke skal smides på porten men derimod skal eksistere i samklang med de nye forståelser. Deraf navnet: *den Nye Syntese*.

Gennem de følgende måneder udforskede jeg den *den Nye Syntese* (herefter NS) sammen med en række danske offentlige ledere, der havde samme oplevelse som jeg: De enkelte dele i NS er ikke i sig selv så nye, men der opstår noget nyt og hjælpsomt, når de bliver bragt sammen i en syntese. Det giver muligheder i fastlåste situationer og

er en hjælpsom praktisk tilgang. Jeg besluttede mig derfor for at kontakte Jocelyne Bourgon, og vi igangsatte sammen et aktionsforskningsprojekt, som skulle udforske og formidle NS i en dansk kontekst.

I løbet af sommeren 2016 afholdt vi i LEAD en række aktionsforskningsworkshops med offentlige ledere primært fra staten og kommuner, hvor vi blandt andet arbejdede med følgende temaer:

- Hvordan leder vi den danske offentlige sektor, så vi fortsat kan levere samme eller bedre velfærd i en tid med færre ressourcer, stigende krav, øget kompleksitet og måske nye forventninger fra borgere og politikere?
- Kan erfaringerne fra det internationale forskningsprojekt anvendes i en dansk offentlig sammenhæng? Hvad er centralt for danske offentlige ledere?

I oktober 2016 introducerede jeg sammen med Jocelyne Bourgon ved en række konferencer og workshops NS for flere danske offentlige ledere, og i fællesskab med dem udforskede vi, hvorledes NS ville kunne anvendes i en dansk kontekst. Vi holdt efter en vellykket uge en uformel afskedsmiddag for Jocelyne Bourgon i Aarhus. Omkring bordet sad folk fra Canada, Australien, Brasilien og Danmark. Snakken faldt på bogens forside. Jeg fortalte, hvordan billedet af den brændende Bouazizi ved en tilfældighed fangede min opmærksomhed, og hvordan jeg derefter nysgerrigt begyndte at læse i bogen, hvilket førte til, at jeg inviterede Jocelyne Bourgon til Danmark. Jocelyne re- plicerede, at det *ikke* er et billede af Bouazizi. *Hvad er det så?* En af middagsdeltagerne sagde, at det er nogle hjemløse, der har tændt ild i en tønde for at kunne holde varmen. En anden sagde, at det er et nærbillede af spildolie, der bliver afbrændt på et raffinaderi, eller også er det en olielampe tændt til minde om ofre for et terrorangreb.

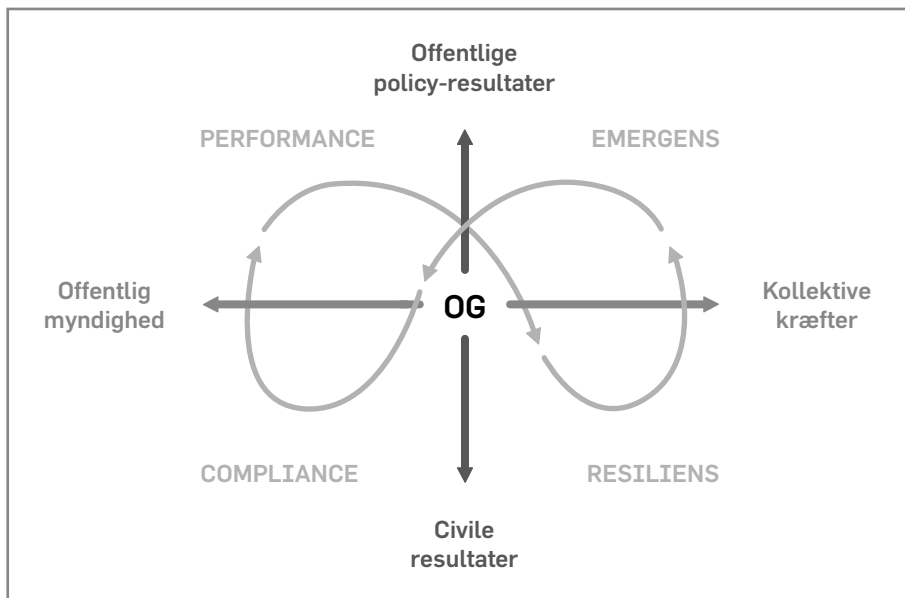
På et tidspunkt løftede Jocelyne sløret for, at billedet er taget foran det Canadiske parlament af Centennial Flame – et symbol på fred. Betydningen af historien er, at hver person spontant ser meget forskellige ting på en måde, der reflekterer den ramme, man i forvejen fortolker verden ud fra. Vores mentale ramme både åbner og lukker perspektiver. Det samme gør sig gældende for den grundforståelse, den enkelte leder, medarbejder eller politiker har af sin egen rolle såvel som af den offentlige sektor.

NS giver praktikere et bredere mentalt kort til at finde løsninger på de udfordringer, vi står over for som samfund. Den konceptuelle ramme udfordrer konventionelle idéer og hjælper praktikere til at udforske en bredere palet af muligheder. Som Bourgon har sagt:

”Selve den måde, som de [offentlige leder] forstår deres og de offentlige myndigheders rolle på, har en afgørende indflydelse på de løsninger, de finder frem til, og på de resultater, de opnår med hjælp og støtte fra andre.”¹ NS udfordrer den måde, vi tænker over offentlige problemstillinger og fælles udfordringer på. I en tid, der på mange måder er udfordrende, har vi brug for at skabe mening og sammenhæng og danne billeder, der kan inspirere os til handling. NS er et bud herpå. I det følgende folder jeg min forståelse af NS ud, hvorefter jeg kommer ind på relevansen heraf i en dansk offentlig kontekst.

ESSENSEN AF NS

Grundidéen i NS er følgende: De krav og udfordringer, som såvel offentlige organisationer og institutioner som offentligt ansatte står over for, overskrider det, som den klassiske offentlige organisation kan klare alene. Selve grundtænkningen bag den klassiske offentlige organisation er langt hen ad vejen udviklet til nogle andre grundvilkår, end dem vi arbejder under i dag. Traditionelt set har offentlig administration handlet om compliance og i nyere tid også performance, men det er ikke nok. Der er brug for at arbejde med et bredere perspektiv. NS er en konceptuel ramme, der kan hjælpe os til at re-positionere måden, vi forstår de udfordringer på, som den offentlige sektor står i. NS guider derudover til et udvidet handlerum i forhold til disse nye udfordringer.



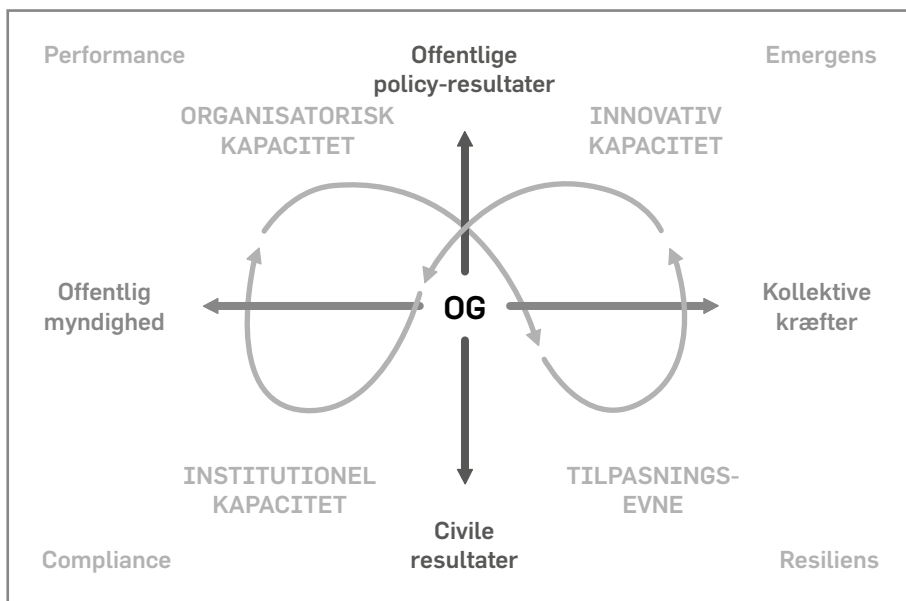
FIGUR 1. NS rammen – tilpasningsdygtige offentlige myndigheder (@2011 Jocelyne Bourgon. Tilpasset og gengivet med tilladelse)

De fleste offentlige organisationer arbejder intensivt med at forbedre *performance*. Det er fortsat vigtigt. Alle, der arbejder i og med den offentlige sektor er forpligtede til at stræbe efter at levere de bedst mulige resultater for samfundet til de lavest mulige omkostninger. En markant udfordring består dog i, at man i meget arbejde med at forbedre performance utilsigtet kommer til at fokusere på et for lavt niveau eller glemmer det højere offentlige formål eller de *offentlige resultater*, som enhver offentlig indsats ultimativt gerne skulle bidrage til. Når det går galt, skyldes det som regel, at man fokuserer for snævert på afdelingers eller organisationens mål. Man glemmer, at man er en del af et større system, hvor man skal lykkes sammen med andre organisationer eller afdelinger. Hjertet i at være offentligt ansat er at tjene et offentligt og samfundsmæssigt formål. Når dette formål tabes af syne i reformer og det daglige arbejde, mister arbejdet mening.

Samtidig er det af afgørende betydning, at selve måden, hvorpå man som offentlig organisation eller myndighed forsøger at skabe *offentlige policy-resultater*, også skal skabe *civile resultater*. Enhver indsats skal ikke blot bidrage til opnåelse af afdelingsmål til andre offentlige organisationer men skal ultimativt også bidrage til at realisere et offentligt formål. Det kræver, at indsatsen i sig selv også opbygger kapacitet hos borgere, lokalsamfund og samlet set styrke det civile samfund. Herved skaber indsatsen *civile resultater*. Målet er at opbygge *resiliens*, hvilket skal forstås som en bred kapacitet i samfundet for kollektivt at kunne håndtere udfordringer, tilpasse sig og sikre samfundets fortsatte succes på trods af modgang, kriser og chok. Et meget væsentlig budskab er, at væsentlige offentlige resultater på samfundsniveau ofte er summen af civile resultater og offentlige policy-resultater, men at man desværre i realiteten tit har primært fokus på at skabe resultater på policy-niveau.

Det er også en væsentlig pointe, at man kan skabe resultaterne på to måder, der ofte, men ikke nødvendigvis, står i modsætning til hinanden. Gennem anvendelse af *offentlig myndighed* har alle, der arbejder i og med den offentlige sektor, en række særlige muligheder og beføjelser, som ingen andre i samfundet har. Det centrale er her, at man agerer på en måde, som opbygger *compliance* (forstået som styrende normer og stabilitet i samfundet), samtidig med at man arbejder frem mod de ønskede offentlige resultater. Imidlertid overskrider mange af de udfordringer, samfundet står over for, hvad der kan løses af myndigheden alene, hvorfor det bliver afgørende også at mobilisere samfundets *kollektive kræfter*. Målet hermed er at skabe *emergens*. Dette begreb kan bedst forstås ud fra klassisk systemteori: Det er det, der sker, når de forskellige dele af et system interagerer, og der opstår noget, som er større end det, de enkelte dele kan skabe

isoleret set. I praksis betyder det, at civilsamfundet gennem samskabelse, samproduktion og innovationsarbejde gøres til en del af løsningen på de udfordringer, samfundet står over for. Det er således en meget væsentlig pointe, at de forskellige kraftlinjer skal betragtes som dynamiske og som kræfter, der optimalt set gensidigt skal understøtte hinanden.



FIGUR 2. NS rammen – offentlig forvaltning i et stadigt større rum af muligheder (@2011 Jocelyne Bourgon. Tilpasset og gengivet med tilladelse)

NS I EN DANSK SAMMENHÆNG

I løbet af 2016 blev der som beskrevet tidligere i en aktionsforskningsinspireret proces afholdt en række seminarer, hvor jeg sammen med en bred gruppe offentlige ledere fra primært stat og kommuner arbejdede med at udforske NS i en dansk sammenhæng. Målet var dels at skabe danske eksempler til denne bog, men også at udforske, hvorledes NS kan anvendes i praksis i en dansk sammenhæng. I det følgende beskrives de vigtigste budskaber fra de danske offentlige ledere.

PRÆMISSEN FOR NS: FÆRRE RESSOURCER OG ØGET KOMPLEKSITET

På en del af seminarerne startede vi med at drøfte selve grundpræmissen for NS, som jeg ser den: *Verden er blevet mere kompleks, samtidig med at der er faldende ressourcer*

og måske nye eller ændrede krav. Det gennemgående budskab fra de danske ledere var her: *Ja, vi kan absolut kende budskabet om øget kompleksitet, og det er også tydeligt, at borgere og politikeres forventninger til os har udviklet sig.* I drøftelserne om, hvorvidt ressourcerne til den offentlige sektor er faldende, skete der noget interessant. Her fik vi typisk tre forskellige typer af respons:

- *Vi styrtbløder versus Nej, det er ikke så slemt:* Langt de fleste af deltagerene beskrev en oplevelse af kontinuerligt at have skullet gennemføre besparelser eller på anden måde arbejde i en situation med faldende ressourcer gennem de seneste år. Det var dog ikke et helt entydigt billede, og enkelte ledere kunne ikke kende billedet af faldende ressourcer. Det blev hurtigt tydeligt, at der er ret store forskelle på grundvilkårene for forskellige offentlige organisationer. Den økonomiske situation og vilkårene for at udøve forvaltning er vidt forskellige for eksempel skoledirektøren i en rig nordsjællandsk kommune med stigende børnetal og skoledirektøren i en nordjysk kommune med et markant faldende børnetal og en generel økonomisk afmatning.
- *Om der er faldende ressourcer for den offentlige sektor, kommer an på, hvordan man definerer ressourcer:* En del af lederne responderede: *Ja, der er faldende økonomiske ressourcer, men samtidig oplever vi en spirende tendens i den offentlige sektor til at arbejde med en udvidet forståelse af ressourcer.* Hvis du altså kun snævert definerer ressourcer som kroner og ører, ja, så er ressourcerne faldende de fleste steder, men hvis du arbejder med en definition, der også inkluderer borgere og civilsamfundets kræfter, og at denne definition i stigende grad bliver legitim politisk, så er de samlede ressourcer ikke faldende. I et bredere perspektiv er dette spørgsmål vel nok også en af de kommende kamppladser i den danske offentlige sektor. Lidt karikeret arbejder de fleste fagprofessionelle interesseorganisationer i udgangspunktet med en grunddefinition af ressourcer som værende primært økonomiske ud fra deisen, at enhver reduktion i økonomi i udgangspunktet også er en reduktion af kvalitet af kerneydelsen, og ligeledes, at enhver forbedring af kvaliteten i udgangspunktet fordrer en tilførsel af flere ressourcer. Heroverfor står de, der argumenterer for, at der ikke altid er sammenhæng mellem økonomiske ressourcer og resultater. For eksempel er der internationalt ikke noget, der tyder på, at de lande, der bruger flest penge på sundhedssystemer, har de sundeste borgere, eller at de lande, der bruger flest penge på deres skolesystemer, har de dygtigste elever.

EN DANSK UDFORSKNING AF NS

Efter at have udforsket præmisserne arbejdede vi med at se på de enkelte fokusområder i NS ud fra spørgsmål om relevans for danske offentlige ledere og politikere samt en vurdering af, hvorvidt det enkelte fokusområde i NS matcher en dansk kontekst. I det følgende folder vi de vigtigste budskaber ud, velvidende at syntesen består af at bringe de forskellige fokusområder sammen frem for at skille dem ad.

STYR PÅ TINGENE OG MERE FOR MINDRE

Lederne nikkede genkendende til den venstre side af NS rammen (se figur 1). Compliance og performance er to uomgængelige og velkendte fokusområder, som man er hjemme i – om end der i praksis knytter sig en række udfordringer til dem for de fleste ledere. Denne konklusion er ikke overraskende og repræsenterer på mange måder vores velkendte reaktioner, når den offentlige sektor skal udvikles: *Det må kunne gøres billigere og mere effektivt og Vi må sørge for, at reglerne bliver fulgt, ellers bryder tingene sammen!* I de seneste år har debatten om offentlig forvaltning i nogen grad fremhævet ovenstående enten som modsætninger eller, som at man gik fra klassisk forvaltning til New Public Management. En vigtig pointe fra lederne var imidlertid, at det er afgørende, at begge perspektiver mestres, og at forvaltningen er i stand til at arbejde parallelt og balanceret med disse. Endvidere var det en væsentlig pointe, at et ensidigt fokus på en af de to ofte resulterer i problemer. I det følgende kigger vi lidt nærmere på de to fokusområder:

- **Styr på tingene – compliance.** Det første, lederne pegede på, var, at ledere og politikere i den danske offentlige sektor har en klassisk men afgørende opgave i at sikre fortsat mestring af de klassiske embedsmandsdyder. Det giver ikke mening at tale om innovation eller andre mere populære ledelsesbegreber, hvis man ikke har styr på eget og andres hus. I en dansk sammenhæng er Bo Smith-udvalgets arbejde omhandlende de syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen et godt eksempel herpå. Endvidere pegede lederne på, at det var afgørende at fastholde og udvikle den offentlige sektors evne til at sikre overholdelse af loven i samfundet gennem myndighedsudøvelse. I en dansk sammenhæng er de mange skandaler fra SKAT et trist eksempel på, hvor galt det kan gå, når myndigheden ikke formår at gøre dette og dermed mister legitimitet. I en Gallupmåling fra august 2016 udtrykte 52 procent af de adspurgte borgere mistillid eller meget stor mistillid til SKAT. Det førte til bred bekymring på politisk niveau over skandalernes betydning for den almindelige danskers skattemoral, og hvilke konsekvenser dette vil have på den

lange bane, da det nuværende system langt hen ad vejen er baseret på tillid til, at den enkelte borger selv indberetter ærligt og korrekt.

- **Mere for mindre – performance.** Lederne pegede også på det afgørende i at have et kontinuerligt fokus på at optimere og effektivisere måden, hvorpå den offentlige sektor indfrier de politiske ambitioner. I en dansk sammenhæng tegnede der sig et mønster af, at man ofte forsøger at gøre dette ud fra tre forskellige vinkler:

A) En styrings- og bespareelseslogik, hvor man opsætter nøglemål for organisationen, reducerer i budgettet og lader organisationen tilpasse sig imellem disse to forhold.

B) En produktionsoptimeringslogik ofte inspireret af Lean og performance management-teknikker fra den private sektor.

C) En faglig evidensstrategi, hvor man “af-privatiserer” de fagprofessionelles rum og forsøger at til sikre, at den fagprofessionelle ud fra en fælles standard gør det, der virker fagligt bedst ind i kerneydelsen.

I den bredere danske debat om den offentlige sektor står ovenstående tre perspektiver ofte i modsætning til en fjerde diskurs: *Frisæt de fagprofessionelles brændende engagement*. Hovedargumentationen er her, at de fagprofessionelle i den offentlige sektor som udgangspunkt er dybt motiverede og drevet af at gøre en forskel for samfundet gennem udøvelsen af deres fag. Problemet består i, at forholdene nævnt i punkt A, B og C på forskellig vis spænder ben herfor og skaber en ineffektiv, mistillidsbaseret kontekst for de fagprofessionelles arbejde. Løsningen er derfor i denne strategi at sætte de fagprofessionelle fri og rulle A, B og C tilbage.

Det var en væsentlig pointe fra flere af lederne, at man ofte i danske organisationer arbejder med for snævre organisationsmål og hermed utilsigtet stimulerer til, at der bliver produceret løsninger, der ignorerer brede samfundsmæssige behov. Ligeledes beskriver flere ledere oplevelsen af, at man i den gennemsnitlige danske kommune forventer tværgående samarbejde mellem forvaltningerne, men i realiteten holder den enkelte direktør ansvarlig for mål, der primært er relateret til eget område. Altså et fokus rettet primært mod at skabe offentlige policy-resultater, der delvist ignorerer skabelsen af civile resultater, med det resultat, at der måske ikke opnås de samlede offentlige resultater, som et mere balanceret fokus kunne fremme.

INNOVATIV VELFÆRD SAMMEN MED ANDRE SAMT MODSTANDSKRAFT OG ROBUSTHED

De danske ledere var på linje med de internationale lederes påpegning af, at performance og compliance ikke er nok. På tværs af lederne var der bred enighed om, at der skal mere til for at håndtere de udfordringer, som den danske offentlige sektor står over for. Konklusionen var her, at mange af de udfordringer inden for eksempel sikkerhed, klima, beskæftigelse eller integration, som vores samfund står over for, er så komplekse og ressourcerkævende, at vi må søge at supplere den traditionelle myndighedstilgang med nye veje. Samtidig fandt lederne det af afgørende betydning, at man ikke forkastede compliance og performance. Meget ofte synes den danske debat lige præcis at være polariseret og baseret på, at noget nyt skal erstatte det gamle. En mere integrativ tilgang blev af de danske ledere set som en måde at bygge bro mellem adskilte positioner, sikre kontinuitet og udvide handlerummet for offentlige ledere og deres politikere. I det følgende folder jeg kortfattet fokusområderne emergens og resiliens ud fra en dansk vinkel.

- **Innovation af velfærd sammen med andre – emergens.** Dette fokusområde rummer tre dimensioner: samproduktion, samskabelse og innovation. For det første pegede lederne på det afgørende i, at den offentlige sektor udvikler platforme til og rum for, at civilsamfundet kan blive medproducenter af velfærd. Hjerteløberkonceptet er her et godt eksempel på *samproduktion*. Hjerteløbere er borgere, som via Trygfonden er registreret hos alarmcentralerne. Når alarmcentralen modtager et nødopkald med melding om et hjertestop, og der ikke umiddelbart er en ambulance i nærheden, sendes en sms til hjerteløberen, som løber hen og henter den nærmeste hjertestarter, derpå bringer denne frem til personen med hjertestop og yder genoplivning. Styringsmæssigt er det store spørgsmål her:

Hvordan gør vi andre til producenter eller medproducenter af velfærd? Hvordan kan vi få andre end os selv til at bidrage her eller levere det, som vi gør – måske blot på en anden måde?

Ligeledes pegede lederne i forskningsprojektet på, at det blev centralt at styrke den offentlige sektors evne til bredt at inddrage flere forskellige parter i *samskabelse* af offentlige resultater og strategi. De store spørgsmål er her:

Hvordan kan vi skabe platforme, som åbner for bred deltagelse i: A) definitionen af, hvilke problemer der skal løses? og B) identifikation af, hvordan problemerne skal løses?

På kommunalt niveau tegnede lederne et billede af en begyndende tendens til at eksperimentere med at finde nye måder at bringe borgere og politikere sammen på gennem for eksempel paragraf 17, stk. 4-udvalg.

De danske deltagere var generelt på hjemmebane i forhold til *innovation*, og oplevelsen var her, at man over de seneste ti år har satset massivt herpå i den danske offentlige sektor gennem for eksempel digitalisering mv. Samtidigt pegede deltagerne også på det afgørende i fortsat at stræbe efter innovation. Nogle af de væsentlige spørgsmål er her:

Hvordan kan vi stimulere til, at den offentlige sektor finder nye og værdiskabende måder at levere det, som den fortsat selv skal levere? Hvordan kan vi stimulere andre til at udvikle nye løsninger, som kan anvendes?

Samtidig er det også en væsentlig pointe fra Center for Offentlig Innovation, at megen offentlig innovation ikke nødvendigvis handler om at gøre noget nyt. Erfaringerne er derimod, at kommunale, regionale og statslige organisationer skaber ny værdi ved at genbruge andres løsninger, ved at lade medarbejderne spille en nøglerolle og ved at samarbejde på tværs.

- **Modstandskraft og robusthed – resiliens.** På tværs af de deltagende lande i den internationale del af projektet tegnede der sig et billede af, at fortsat velfærd i de forskellige samfund i stigende grad blev afhængigt af samfundets evne til at lære at tilpasse sig nye situationer og håndtere kriser, katastrofer og uforudsete samfundsmæssige bevægelser. De væsentlige spørgsmål til topledere og politikere er her:

Hvordan kan vi styrke samfundets evne til selv at håndtere og komme godt igennem markante kriser og udfordringer? Hvordan styrker vi samfundets evne til at tilpasse sig forandringer? Hvordan fremmer vi stærke civilsamfund og social sammenhængskraft?

I en dansk kontekst var resiliens det, lederne var mindst bekendt med. Det var de færreste, der kunne pege på konkrete erfaringer på målrettet offentligt arbejde

hermed. Men ser man på tværs af den danske offentlige sektor, er det tydeligt, at resiliens er ved at komme på dagsordenen rundt omkring, og flere af lederne pegede også på resiliens som noget, der nok snart ville blive *det nye sort*. På tværs af landet arbejdes der typisk med resiliens ud fra en række forskellige faglige vinkler, og der synes ikke at være nogen entydige strategier for resiliens, der bliver bredt anvendt. Fra en psykologisk vinkel fokuseres der på, hvordan menneskers evne til at overvinde belastninger og risikofaktorer i livet kan styrkes. Fra en statskundskabsvinkel arbejdes der typisk med, hvordan man styringsmæssigt sikrer fleksibilitet og omstillingsparathed i samfundet. Fra en miljø- og klimavinkel arbejdes der typisk med, hvordan byer kan gears til at håndtere øget befolkningstilvækst, samtidig med at et ofte mere ekstremt klima og skærpede forventninger til energieffektiviseringer skal håndteres. Vejle bys deltagelse i Rockefeller Foundations netværk 100 Resilience Cities, hvor 100 byer skal udvikle og implementere resiliens-planer er et eksempel herpå. Samtidig peger arbejdet i Vejle Kommune også på, hvordan man som kommune målrettet kan arbejde bredspektret med resiliens på tværs af forvaltningsområderne. Fra en beredskabsmæssig vinkel fokuseres der typisk på at opbygge kapacitet til at håndtere ekstraordinære hændelser og katastrofer. I en dansk kontekst blev angrebet på Utøya i Norge i juli 2011 den tragiske katalysator, der videreudviklede politiets beredskab, som for alvor stod sin prøve i forbindelse med terroranslagene mod Krudttønden og den jødiske synagoge i København i sommeren 2015.

TOPLEDELSENS KAPACITET TIL AT MESTRE NS

På et mere personligt forvaltningsplan beskriver NS nogle af de krav, som allerede er uomgængelige for de fleste danske offentlige topledere: *Du skal sikre compliance i din organisation, og du skal mestre udvikling af din organisations performance*. Det uomgængelige i disse grundkrav understreges af, at de fleste vil kunne nævne en eller flere danske offentlige topledere, der over de seneste år har mistet jobbet ved at fejle på netop et af disse grundkrav. *Emergens og resiliens* som grundkrav har derimod fyldt langt mindre for de fleste topledere – og få kan pege på topledere, der er blevet fyret på grund af manglende innovation eller samskabelse. Dette betyder ikke, at emergens og resiliens er uvæsentlige, men at de måske indtil nu ikke for alvor har været en afgørende del af det strategiske rum for skabelse af offentlig policy, reformer og positionering af offentlige løsninger på komplekse samfundsmæssige problemer. Ligeledes indikerer det, at den nuværende generation af danske politikere, som de offentlige topledere spiller sammen med, heller ikke har været vant til at stille krav herom. NS-projektet peger på, at det fremover vil blive nødvendigt af to årsager:

- Faldende offentlige budgetter, men øget politisk pres for at fastholde eller udvikle det eksisterende serviceniveau.
- Øget samfundsmæssig kompleksitet og stigning i mængden af komplekse samfundsmæssige problemstillinger, *der ikke kan løses af den offentlige sektor alene.*

Den offentlige topleder, der kun arbejder med compliance og performance, vil ganske enkelt over tid have et for snævret strategisk manøvrerum til at håndtere disse udfordringer. Den offentlige topleder, der også arbejder med emergens og resiliens, vil i samspillet med politikerne være i stand til at generere flere mulige handlerum. Ligeledes vil det være afgørende at flytte fokus fra snævre afdelings- eller organisatoriske mål og i stedet sikre, at der fokuseres på at bidrage til brede samfundsresultater, samtidig med at selve indsatsen også skal styrke civilsamfundet. Sidstnævnte intention er desværre ikke noget, der fylder meget i den gennemsnitlig danske offentlige organisation. Her synes der at være et væsentligt potentiale. På et bredere plan indebærer dette også en markant udvikling i måden, hvorpå den offentlige organisation forstår borgerne og deres rolle.

“In this context, citizens are more than users or beneficiaries of government services: they are value creators. An increasing number of public policy results can only be created by government and society working in synergy”²

Danske offentlige organisationer skal fremover kunne mestre alle fire fokusområder samtidigt for at være i stand til at levere velfærd og håndtere komplekse samfundsmæssige udfordringer i en tid med faldende ressourcer. Budskabet til topledere og deres politikere fra de danske ledere i projektet er således en opfordring:

1. Sørg for at have alle fire strategiske handlemuligheder på bordet i policy-processer for at stimulere til nye og bedre løsninger.
2. Vær opmærksom på, at det kan være katastrofalt at “glemme” de klassiske dyder eller optimeringslogikken.
3. Vær opmærksom på, at de klassiske dyder eller optimeringslogikken ikke er nok, men langt hen ad vejen kun skaber mere af det samme eller en optimeret udgave heraf.
4. Forsøg at arbejde på en måde, der knytter direkte an til brede samfundsresultater, samtidig med at selve indsatsen også skal styrke civilsamfundet.

ORGANISATIONENS KAPACITET TIL AT MESTRE NS

Gennem drøftelserne med de danske ledere blev det tydeligt, at NS ikke kun er for politikere og offentlige topledere. Tager man budskabet i NS alvorligt, giver det fordringer til alle niveauer af den offentlige organisation fra politiker til medarbejderne i frontlinjen. Hvis man for eksempel vil betragte borgere som værdiskabende og medproducerende af velfærd, så har det stor betydning for, hvad det vil sige at være en dygtig fagprofessionel. Det er ikke længere nok blot at mestre faget. Det er ligeså vigtigt at kunne mobilisere og engagere borgerne. I mange danske offentlige organisationer er det en omfattende kulturforandring, der allerede er i gang. Hvis det skal lykkes, skal det understøttes af ledere på alle niveauer fra top til bund af organisationen. Nogle gode spørgsmål at overveje er her:

- *Hvad skal min organisation fremover kunne på alle niveauer for at skabe velfærd i en tid med færre ressourcer, stigende krav og øget kompleksitet?*
- *Hvad kræver det, at man på de forskellige niveauer fra medarbejder til politiker skal gøre A) mere af, B) mindre af og C) nyt?*
- *Hvordan kan de forskellige niveauer i organisationen bedst muligt hjælpe hinanden med at opbygge kapacitet til og kompetencer for dette?*
- *Hvordan kan vi opbygge systemer, processer og rutiner, der understøtter dette på alle niveauer fra top til bund?*

Det er nogle af de temaer, vi i NS sammen med Jocelyne Bourgon dykker ned i.

God læselyst.

Kristian Dahl

INTRODUKTION

Offentlig forvaltning uden en styrende teori er risikabelt; forvaltningsteori uden kobling til handling er meningsløs. Dette dilemma er grundlaget for en reel krise i den offentlige forvaltning.¹

Donald F. Kettl

Offentlig forvaltning har eksisteret gennem temmelig lang tid uden at have indsigten fra moderne teorier. Denne situation forhindrer offentligt ansatte i at have en referenceramme til at guide deres handlinger. Det bliver dermed en barriere for at kunne løse komplekse problemstillinger og finde praktiske løsninger på nogle af de vanskeligste problemer i vores tid.

De fleste praktikere ved af erfaring, at den klassiske model for offentlig forvaltning ikke i tilstrækkelig grad afspejler deres praktiske realiteter. Faktisk henvender den sig til en faldende brøkdel af de offentlige myndigheder i nutidens samfund. New Public Management har udtjent sin rolle. Det kan stadig være relevant for nogle ledelsesmæssige problemer, men det har meget lidt at tilbyde for så vidt angår løsning af problemerne i den postindustrielle æra med en stadig mere global, indbyrdes afhængig og hyperforbundet verden. Flere forskere, eksperter og praktikere er ved at nå en lignende konklusion.²

Folk, der er villige til at tage ansvaret for at tjene almenvellet og den kollektive interesse, har behov for og fortjener en "Ny Syntese" til at integrere blivende værdier fra tidligere teorier, principper og praksisser med erfaringerne fra de seneste 30 år på en måde, der korresponderer mere meningsfuldt med virkelighedens praksis i den verden, vi lever i.

Hvad skal vi gøre for at forberede de offentlige myndigheder på at imødegå udfordringerne med at tjene almenvellet i det 21. århundrede? Hvad kræver det at få løst nogle af de sværeste og mest komplekse problemer i vores tid på en fredelig måde? Det er de centrale spørgsmål i NS-projektet.

Udfordringen i NS-projektet er at generere en konceptuel og faciliterende ramme, der er stærk nok til at ændre den måde, hvorpå vi ser det offentlige rolle i samfundet; der er sammenhængende nok til at vejlede handlinger og understøtte beslutninger; der

er fleksibel nok til at omfavne en mangfoldighed af sammenhænge; og moderne nok til at forberede de offentlige myndigheder på at være klar til de nye tider. Læserne må afgøre, om denne bog lever op til udfordringen. Bogen giver en mulighed for at udvide samtalen til praktikere og forskere i forskellige dele af verden, som endnu ikke har været en del af NS-projektet.

Det er ikke nødvendigt at læse bogen fra start til slut: hvert kapitel og hver del kan læses uafhængigt af resten af bogen afhængig af læsernes interesseområder.

Kristian Dahl har bidraget med både forord og epilog til den danske udgave. Hans interesse i NS-projektet har gjort denne nye udgave mulig.

I forordet introducerer Kristian Dahl NS og de mest centrale erfaringer fra en udforskning af og diskussioner om NS med praktikere fra den danske offentlige sektor. Dette giver læserne en introduktion til NS relateret til den danske offentlige sektor.

Del 1 udgør bogens vigtigste fortælling. Kapitel 1 forklarer, hvorfor den klassiske model for offentlig forvaltning ikke er tilstrækkelig til at løse udfordringerne i det 21. århundrede på trods af de sidste 30 års reformer af den offentlige sektor. Kapitel 2 hævder, at der er betydelige forskelle på at tjene almenvellet i det 21. århundrede i forhold til tidligere tider, herunder stigende kompleksitet og usikkerhed; en transformation af forholdet mellem staten og borgerne som værdiskabere; og fremkomsten af et ekspanderende offentligt rum formet af de moderne kommunikationsteknologier, der er karakteristiske for de netværksforbundne samfund, vi lever i.

De læsere, der allerede er overbeviste om, at der er behov for forandringer, kan gå direkte til kapitel 3. Dette kapitel præsenterer NS som en gunstig konceptuel og faciliterende ramme for at støtte praktikere i det 21. århundrede. Kapitel 4 udforsker de nye kapaciteter, der er nødvendige for at forberede regering og samfund til at løse komplekse problemstillinger, forme emergente løsninger og opbygge resiliens. Kapitel 5 reflekterer over, hvordan disse nye kapaciteter omdanner de forvaltningsmæssige systemer og praksisser, som vi har arvet fra den industrielle tidsalder.

Del 2 illustrerer forskellige aspekter af NS via eksempler, der er skrevet af forskellige forfattere. Der er tale om kraftfulde og inspirerende eksempler på, hvad der sker i praksis, når man skal løse komplekse problemstillinger, og hvad nogle regeringer gør for at forberede sig på udfordringerne i det 21. århundrede. Eksemplerne udforsker

begrebet “offentlige resultater af højere værdi for samfundet”: hvordan regeringen kan udnytte flere aktørers bidrag, erfaringer i opbygning af resiliens, og hvordan man kan fremme kollektiv problemløsning.

I del 3 fortæller jeg om NS-projektet og forklarer, hvordan det opstod. Denne del er særlig interessant for læsere, der er interesseret i metoden bag NS-projektet, og hvorledes den udviklede sig undervejs. Kapitel 11 beskriver, hvorledes vi har engageret et stort og forskelligartet antal offentlige ledere og forskere til at generere idéer og bygge bro mellem teori og praksis, discipliner og kulturer. De resterende kapitler i denne del opsummerer de vigtigste resultater fra de fem internationale rundbordssamtaler, der blev afholdt i 2010.

Kristian Dahl har også bidraget med epilogen. Han indledte samtaler med danske praktikere fra staten og kommunerne i løbet af sommeren og efteråret 2016. Dette kapitel beskriver resultaterne og viser, hvorledes mange af NS-begreberne har vist sig at være bredt relevante i en dansk kontekst. Hovedudfordringen i en dansk kontekst synes at være, hvordan man på nye måder kan integrere behovet for at sikre overholdelse af love, regler og normer; fremme offentlige organisationers performance; fremme udviklingen af nye løsninger og opbygge et resilient samfund.

NS-projekt er et igangværende arbejde. De mest spændende kapitler kan kun skrives af folk i den kontekst og de omstændigheder, der er unikke for hvert land. For hver dag der går, finder de ud af, hvordan vores moderne samfund vil blive styret i fremtiden, og hvad det vil sige at være borger og medlem af et bredere menneskeligt fællesskab. Og således fortsætter rejsen, for der er ingen ende på vores søgen efter god offentlig myndighedsudøvelse og god forvaltning.

DEL 1

UDFORSKNING AF DE NYE GRÆNSEOMRÅDER FOR OFFENTLIG FORVALTNING

OFFENTLIG FORVALTNING: HØRER IKKE HELT FORTIDEN TIL, MEN STADIG HELLER IKKE TIL FREMTIDEN

Hvis du ikke ved, hvor du skal hen, er det lige meget, hvilken vej du vælger ... og hvis du ikke ved, hvor du kommer fra, ender du måske der, hvor du begyndte.

Lewis Carroll (med en omskrivning fra) *Alice i Eventyrland*

Der har eksisteret forskellige former for offentlig forvaltning siden oldtiden. Fra Kina til Egypten, fra Persien til Rom har konger og kejsere støttet sig til offentlige forvaltninger, som skulle omsætte deres samfundsidealer til virkelighed og holde øje med offentlige anliggender. Offentlige forvaltninger har antaget forskellige former i forskellige dele af verden, men de har alligevel meget til fælles. De er med til at forme samfundene. De afstikker rammer for begreber og værdier, der vedrører magtudøvelsen i et samfund. De afstikker rammer for de offentlige myndigheders rolle og definerer, hvordan offentlige institutioner og organisationer skal fungere. Den offentlige forvaltning er et konkret udtryk for en opfattelse af relationen mellem mennesker og de offentlige myndigheder, fra underdanig vasal til en mere overordnet forestilling om medborgerskab. En offentlig forvaltning repræsenterer kort sagt begreber, principper, konventioner og værdier.

Fra tid til anden sker der store omvæltninger i samfundet, og nye værdisæt materialiserer sig og forvandler de offentlige myndigheders rolle og den praktiske udøvelse af den offentlige forvaltning. De seneste årtier har været kendetegnet af dybtgående ændringer og en markant forvandling af den verden, vi lever i. Vi har i de sidste 30 år været vidne til et stigende antal globale katastrofer med kaskadeeffekt, for eksempel sammenbruddet af ejendomsmarkedet i USA og de efterfølgende finanskriser i 2008, som hele verden mærkede effekten af; begivenheder med uforudsete konsekvenser som Eyjafjallajökull-vulkanens udbrud i Island, der lagde størstedelen af Europas flytrafik stille; og uforudseelige naturkatastrofer som tsunamien i 2011 langs Japans nordøstkyst, der havde en ødelæggende effekt på byer og menneskeliv, befolkningssundheden og den japanske økonomi. De stærke, uventede samfundsoprør i Mellemøsten og Nordafrika, der til dels kunne lade sig gøre på grund af sociale netværksfunktioner

og sociale medier, er i dag med til at omskrive lokalhistorien og ændre udviklingen af de globale begivenheder på helt uforudsigelige måder.

Disse begivenheder er stærke påmindelser om, at uvished, omskiftelighed og kompleksitet er tydelige karakteristika for vores moderne verden. De er resultatet af den øgede indbyrdes afhængighed og sammenhæng mellem mange af de systemer, samfundene er afhængige af, for eksempel fødevarer-, energi- og vandforsyningssystemer, bankvirksomhed samt kommunikations- og transportsystemer. De er resultatet af ændringerne forårsaget af “The Connected Republic”²¹, den sammenhængende republik, som vi alle sammen er en del af, og af de globale belastningsfaktorer, der skyldes en stigende verdensbefolkning i en skrøbelig biosfære. Offentlige myndigheder forventes at fungere i et uforudsigeligt miljø og adressere et stigende antal komplekse problemstillinger i den offentlige policy.

Vi lever i en tid med et hidtil uset potentiale. I takt med, at gamle metoder går op i limningen, opstår der nye tænkemåder og nye tilgange til governance. De offentlige forvaltninger er i konstant forandring. Tidligere praksisser er ikke tilstrækkelige til at imødegå nogle af det 21. århundredes udfordringer, men der har endnu ikke vist sig et samlende sæt principper, som kunne hjælpe de offentligt ansatte. Det åbner mulighed for at modernisere de intellektuelle rammer for moderne offentlig forvaltning og tilskynde til, at den får form af en faglig disciplin.

Lande, der bygger på en offentlig forvaltning, som passer til det 21. århundrede, har en klar komparativ fordel. De vil være bedst positioneret til at forudse, hvad der eventuelt kan ske, og påvirke begivenhedernes udvikling til deres fordel.

OFFENTLIG FORVALTNING

Offentlig forvaltning er både et praktisk fagområde og et akademisk fagområde. Som akademisk felt er offentlig forvaltning kun godt hundrede år gammelt, og det tog form i Vesteuropa i slutningen af det 19. århundrede og i USA i begyndelsen af det 20. århundrede.

Da offentlig forvaltning er et ungt akademisk felt, er det stadig præget af interne diskussioner og uenighed om dets udstrækning og omfang samt forholdet til andre fagområder som for eksempel statskundskab og offentlig ret.

Med henblik på læsningen af *Den Nye Syntese for offentlig værdiskabelse* er det mit synspunkt, at offentlig forvaltning som studieområde primært skal dreje sig om at forstå forholdet mellem regering, offentlige myndigheder, samfund og borgere.

Offentlig forvaltning handler om at omsætte politisk vilje til offentlige resultater eller udtrykt anderledes: “at omdanne politik til den virkelighed, borgerne oplever hver eneste dag”². Dens interesseområde er at muliggøre det, der bliver bedømt til at være politisk ønskeligt. Det efterlader nogle bekvemt åbne spørgsmål: *Hvem har bemyndigelse til at afgøre, hvad der er ønskeligt? I medfør af hvilken politisk proces er bemyndigelsen givet? Hvordan er man nået frem til valget af det ønskelige resultat?*

Offentlig forvaltning er altså en integrerende faglig disciplin, som trækker på mange andre discipliner, blandt andet sociologi, statskundskab, forvaltningsret, økonomi og de nyere områder som kompleksitetsteori, dynamisk systemteori, teori om organisatorisk udvikling osv.

Offentlig forvaltning som studieområde er ikke begrænset til demokratiske samfund. Faktisk kan man lære meget af at se, hvordan samfund med andre styreformere opnår resultater og sørger for social sammenhængskraft.

TILBLIVELSESPERIODEN

Den offentlige forvaltning som faglig disciplin tog form i en periode, der var kendetegnet ved hurtige forandringer forbundet med den industrielle revolution, den økonomiske udvikling og opbygningen af moderne samfund i henholdsvis Vesteuropa og USA. Den “klassiske” model for offentlig forvaltning, som den ofte kaldes, byggede på et antal konventioner som for eksempel respekt for lovens ord, klar adskillelse mellem politik og forvaltning og meritbaserede offentlige ydelser, der fungerede i henhold til principperne om anonymitet og politisk neutralitet.

Modellen blev bredt anerkendt og indført i lande, der undergik lignende forandringer, og i visse udviklingslande (somme tider frivilligt, somme tider gennemtvunget af kolonimagterne) med blandede resultater til følge. Offentlige forvaltninger, der er udformet på basis af denne model, har mange fælles karakteristika. Regeringen og de offentlige myndigheder bliver anset for at udgøre de primære ansvarlige faktorer for at tjene almenvellet. Magtstrukturen er vertikal og hierarkisk. De offentlige ydelsesudbydere bliver styret af præcist foreskrevne regler og står til ansvar over for de folkevalgte

politikere. De offentligt ansatte forventes kun at udøve et minimum af personligt skøn ved udbuddet af ydelser.

Nogle af modellens karakteristika repræsenterede markante gennembrud. Et af de vigtigste grundlæggende bidrag var retsstaten.

RETSSTATEN

Den klassiske model for offentlig forvaltning styrkede retsstatens dominans. Dette begreb er oprindelsen til "L'Etat de droit", som betegner de samfund, der bliver styret af en retsstat. Begrebet opfordrer til en tredeling af magten mellem den lovgivende, udøvende og dømmende myndighed, så der bliver skabt "checks and balances" – indbyrdes kontrol mellem de forskellige organer – i magtudøvelsen, og samfundet bliver beskyttet mod en alt for stor magtkoncentration. Dette princip og de tilknyttede praksisser er i dag inkorporeret i de fleste demokratiske samfund.

Retsstaten sørgede for den stabilitet og forudsigelighed, der var krævet for at få de industrielle økonomier til at blomstre, og som bidrog til at skabe et fredeligt samfund. Ingen, hverken rig eller fattig, var hævet over loven, som gav alle den samme beskyttelse. Alle former for offentlig forvaltning, som opererede i henhold til lovens ord, værdsatte upartiskhed, retssikkerhed og compliance. Det var værdier, der passede godt til tiden, hvor mange demokratiske regeringer stadig var relativt nye. Enhver form for offentlig forvaltning, der opererede i henhold til disse principper, bidrog i utrolig høj grad til, at de lande, der gennemgik en periode med industrialisering og demokratisering i slutningen af det 19. århundrede og begyndelsen af det 20. århundrede, klarede sig godt.

Selv om nogle af den klassiske models karakteristika stadig holder, er det fra tid til anden nødvendigt at sikre, at de lever op til de oprindelige ambitioner. Love er for eksempel svære at ændre, og deres kumulative effekt kan ende med at være i modstrid med det ønskede resultat. Udfordringen består i at bevare selve lovsystemets fordele, samtidig med at man undgår den rigiditet, en akkumulering af love, normer og regler med tiden kan medføre. Det er en effekt, der er allermest synlig i den offentlige sektor.

I dag virker nogle af den klassiske models karakteristika derfor som forhindringer, når offentlige myndigheder forsøger at tilpasse sig det 21. århundredes realiteter. Forskellige perioder kræver forskellige metoder. Tidligere praksisser er nødt til at udvikle sig, så de tager højde for nye realiteter. Helt centrale praksisser er en dualistisk tankegang

og en overdreven fokusering på rationalisering, som passer dårligt til håndteringen af mange af de komplekse problemstillinger, der kendetegner det 21. århundrede.

DUALISME

Den klassiske model for offentlig forvaltning afspejler det dualistiske verdenssyn, som var fremherskende i det 20. århundrede. Her betragtede man en sag som værende enten offentlig eller privat. En privatsag blev overladt til markedskræfterne og individuelle initiativer. De offentlige myndigheder tog sig af de offentlige anliggender. Når en sag først befandt sig i den offentlige sfære, var det de offentlige myndigheders rolle at kontrollere efterspørgslen og rationere brugen af offentlige ressourcer på en fair og rimelig måde. Det har medført, at effektivitet er det bærende princip for enhver offentlig forvaltning, og at dens performance bliver forbedret via etablerede kontrolforanstaltninger.

Der er aldrig noget, der er lige så enkelt i praksis. Der er overlap mellem offentlige, private og civile interesser inden for en række problemstillinger: De kræver et pluralistisk verdenssyn og en flerstrengt tilgang, for at man kan nå frem til nogle gangbare løsninger.

Rent faktisk er det netop det dualistiske perspektiv, der ligger til grund for nogle af de uhåndterlige problemer, mange lande har oplevet i de senere år – for eksempel stigende sundhedsmkostninger, der delvist skyldes en aldrende befolkning og stigende udgifter til medicinsk behandling og nye teknologier. Øget offentlig finansiering fører ikke nødvendigvis til bedre offentlige resultater. Somme tider er det vigtigste skridt i retning af en gangbar løsning, at man finder en anden måde at formulere problemstillingen på. Det kan indebære en anderledes fordeling af ansvarsområderne mellem offentlige myndigheder, individer og samfund. De lande, der har de største samlede udgifter, de største offentlige udgifter eller den største tiltro til markedskræfterne, opnår ikke nødvendigvis de bedste resultater for den offentlige sundhedstilstand, herunder en lang forventet levetid og en lav børnedødelighed. Japan bruger markant mindre på sundhedsvæsenet pr. indbygger og færre offentlige midler regnet som en procentdel af bruttonationalproduktet end USA,³ men klarer sig alligevel bedre end USA målt ud fra de fleste parametre for folkesundhed.⁴ En sund levevis i hjemmet og familien og en rimelig levestandard har en utrolig stor indflydelse på folkesundheden og de offentlige sundhedsudgifter.⁵ Problemstillinger med mange dimensioner som for eksempel sundhedsvæsenet kræver en flerstrengt tankegang og nogle pluralistiske løsninger.

Det dualistiske verdenssyn er indlejret i den model for offentlig forvaltning, som er videregivet til os fra det 20. århundrede. Det afspejler sig i den konventionelle adskillelse af politik og forvaltning og af policy-beslutninger og implementeringen heraf. I praksis har det aldrig været så nemt, som det lyder, at aktualisere disse principper, og hvis man overholder dem til punkt og prikke, kan det endda føre til alvorlige policy-fejl.

Offentlige policies er igangværende eksperimenter og arbejder. Nogle begynder som brede politiske ambitioner om, at noget burde gøres anderledes i samfundet. At nedbringe fattigdommen eller gøre sig mindre afhængig af ikke-vedvarende energi, at dække et tab eller forbedre folkesundheden er for eksempel alt sammen prisværdige mål. Men hvis man ser bort fra de allermest enkle offentlige policies, er det kun ganske få, der med det samme opstår som fuldt færdige strategier. De tager form gennem adskillige interaktioner i og uden for regeringen og de offentlige myndigheder om mulige fremgangsmåder og involverer beslutninger på mange forskellige niveauer.

Valget af økonomisk fordelingsinstrument afstikker rammerne for ansvarsfordelingen mellem borgere, samfund, marked og stat. Det valg, man træffer mellem direkte overførsler, skattefradrag til enkeltpersoner eller overførsler til andre statslige niveauer, har betydelige konsekvenser for, hvordan samfundene bliver styret og fører til vidt forskellige resultater.

Policy-beslutninger tager form og bliver realiseret gennem en implementeringsproces. Ny viden opnået via praksis forvandler både de oprindelige hensigter med de pågældende offentlige policies og metoderne til at opnå dem. Der er ingen stringent adskillelse mellem policy-beslutninger og deres implementering. Begge dele udgør en del af en integreret erfaringsbaseret læringsproces, hvor politik og offentlig forvaltning deler ansvaret for de endelige resultater.

Den klassiske model har internaliseret og institutionaliseret et dualistisk verdenssyn, der afspejler sig i de mange opdelinger mellem midler og mål, fakta og værdier, tanker og handlinger, policy-beslutninger og -implementering.⁶ I dag har de offentlige myndigheder brug for et flerdimensionalt perspektiv på verden for at kunne håndtere nogle af de mest udviklede og komplicerede problemer i vores tid.

RATIONALISERING

Under industrialiseringen af organisationer og lande var rationalisering en stærk drivkraft for effektivitet. Den gjorde sig først gældende i den private sektor, men det

varede ikke længe, før også den offentlige sektor tog tilgangen til sig. Rationalisering bidrog til det synspunkt, at der findes "én eneste optimal måde" at opnå resultater på. Man mente, at det var muligt at forbedre indsatsen og opnå bedre resultater under de fleste, om ikke alle, omstændigheder ved at opdele komplicerede aktiviteter i mere enkle opgaver, måle rutiner, kodificere de mest effektive af dem og indføre streng kontrol af processer.

Inden for den offentlige forvaltning bidrog rationaliseringen til den effektive masseproduktion af standardiserede offentlige ydelser: Pensionsudbetalinger udstedt til tiden og med et minimum af fejl, offentlige arbejder udført planmæssigt, standardiserede pensumplaner i folkeskolerne, effektive skatteopkrævningsinstanser uden korruption eller svind i de offentlige midler osv.

Fremgangsmåden bidrog til at skabe offentlige organisationer, der fungerede effektivt, og var især relevant i forbindelse med administrationen af konkrete offentlige ydelser, der blev leveret direkte af offentlige instanser uden mellemlid. Rationalisering fungerer bedst i relativt stabile og forudsigelige miljøer.

I dag er rationalisering stadig fornuftig i forudsigelige ydelser, der kan underlægges præcise rutiner, gentagelser og kodificeringer. Den type ydelser udgør dog en stadig mindre del af de offentlige ydelser. De offentlige ydelser er i dag i højere og højere grad informations- og vidensbaserede. De kræver direkte interaktion mellem bruger og udbyder. Kvaliteten og typen af ydelsen afhænger af den akkumulerede viden og knowhow hos den offentligt ansatte, der leverer den. Den slags ydelser er umulige at kodificere, undtagen i den allerbredeste forstand. De kræver den udprægede grad af skønmæssig vurdering, som den klassiske model netop forsøgte at undgå.

ET SKRIDT VIDERE

Den klassiske model dannede altså et solidt grundlag for moderne offentlig forvaltning, som omfatter retsstatens absolutte overherredømme, et engagement i retssikkerheden til fordel for almenvellet, en stræben efter effektivitet i leveringen af ydelser og hæderlighed i anvendelsen af offentlige midler. Den dannede fundamentet for et stærkt system med ansvarlighed, der løber som en rød tråd gennem alle niveauer af den offentlige forvaltning.

De forskellige typer af offentlig forvaltning, der er formet efter denne model, har vist sig at være bemærkelsesværdigt stabile under forskellige omstændigheder rundt om i

verden. Men den endelige prøve på en stærk teori er ikke blot dens overlevelsessevne: Det er dens resiliens, som indebærer evnen til at tilpasse sig nye og uforudsete omstændigheder. *Offentlig forvaltning som disciplin sakker bagud i forhold til de ændringer, der foregår i praksis.* Den er nødt til at skabe integration mellem de tidligere grundlag, erfaringerne fra de sidste 30 år og betingelserne for at kunne yde borgerne en god service i det 21. århundrede.

TREDIVE ÅR MED REFORMER

Den måde, den offentlige forvaltning aktuelt bliver praktiseret på, trækker på den førnævnte klassiske model for offentlig forvaltning; den neo-bureaukratiske model, der bygger på rationel beslutningstagning (“rational choice”); den institutionelle model fra 1950’erne og 1960’erne, der udsprang af adfærdsvidenskaberne; og modellen med “public choice”, som støtter sig til politisk økonomi.⁷ I 1980’erne dukkede der en ny generation af reformer op – også kendt som New Public Management (NPM).

Der er ikke nogen særlig grund til at klarlægge modellernes underliggende principper. Helt generelt er de en videreførelse af den klassiske model. NPM forstærkede yderligere adskillelsen mellem politik og forvaltning og mellem policy-beslutningsprocesser og implementeringen heraf. NPM intensiverede visse aspekter af rationalisering, hvilket førte til en markant forøgelse af forudgående kontrolforanstaltninger og efterfølgende kvantificering.

Reformerne af den offentlige sektor i løbet af 1980’erne og 1990’erne havde nogle væsentlige lighedstræk. Nogle fokuserede på at genvinde de offentlige myndigheders finansielle sundhed eller finde en ny balance for de offentlige myndigheders rolle i samfundet. Nogle stræbte efter at gribe fordelene ved globaliseringen og samtidig dæmpe dens negative effekter, men de fleste drejede sig om at forbedre performance, effektivitet og produktivitet. De opfordrede til integreret levering af ydelser og var opmærksomme på brugertilfredsheden. De indførte forskellige former for digital forvaltning med henblik på at udnytte styrken i informations- og kommunikationsteknologierne optimalt.

Inspireret af andre reformer er man for nylig begyndt at se nærmere på muligheden for et andet forhold mellem de offentlige myndigheder og borgerne. Man eksperimenterer her med hybride samarbejdsformer, der fører den offentlige og private sektor samt civilsamfundet sammen.⁸ Det indebærer forskellige tilgange til medborgerengagement og forskellige former for samskabelse og samarbejde mellem offentlige instanser og brugere.

De sidste 30 års reformer har haft et antal positive effekter, men de *repræsenterer en ufuldstændig rejse, fordi de ikke har løst nogle af de grundlæggende problemer, der knytter sig til en postindustrial tidsalder.*⁹ De offentlige institutioner er endnu ikke – hverken i teori eller praksis – tilpasset den globale kontekst eller de komplekse problemer, der forventes at kunne håndtere.¹⁰ For at kunne yde offentlig service i det 21. århundrede og imødegå vores tids udfordringer har vi brug for et andet syn på offentlig forvaltning; det skal have en mere meningsfuld sammenhæng med vores erfaringer og den verden, vi lever i.

DYBERE KLØFTER

Selv om de fleste nok kan blive enige om, at én model ikke kan passe til alle situationer, er det i virkeligheden ofte det, der forekommer i den offentlige sektor. Den klassiske model er blevet formuleret som et sæt idéer og forskrifter, der forventes at passe til de fleste omstændigheder.

Ifølge dette perspektiv opererer den offentlige sektor, den private sektor og civilsamfundet i adskilte sfærer, som hver især har sine egne normer og værdier. De offentlige myndigheder opererer på relativ stor afstand fra samfundet og borgerne. I demokratiske samfund har borgerne en midlertidig forbindelse til deres regering i perioder med valg handlinger, som giver mulighed for forandring og tilpasninger.

Vores offentlige myndigheder opfattes overvejende som et relativt lukket system, hvor offentlige organisationer forestår den udøvende magt, og hvor det politiske virke foregår gennem offentlige institutioner. De offentlige institutioner bidrager til samfundslivets stabilitet og forudsigelighed. De har imidlertid også den effekt, at de udhuler den politiske aktivitet i samfundet, fordi de beslutninger, der tilfører samfundslivet mening, træffes i et lukket rum.

De klassiske offentlige organisationer er udformet, så de ikke har nogen større tilpasningsevne. De blev konstrueret til at masseproducere offentlige ydelser og opnå foruddefinerede resultater. Man forventede ikke, at de selv kunne tilpasse sig skiftende omstændigheder. De var ikke gearret til at innovere eller afdække nye måder at opfylde deres mission på. Offentlige organisationer har generelt en lav tolerancetærskel for risici. Deres interne systemer får dem til at tilpasse sig langsomt og endog modsætte sig forandringer.

Disse karakteristika er ledere, som har været bannerførere for reformer i den offentlige sektor, yderst fortrolige med. Der er mange reformer, som er kommet og gået uden at efterlade noget større indtryk, fordi de traditionelle fremgangsmåder med tiden bliver selvforstærkende, til trods for at der i de sidste 30 år er gennemført reformer i et hidtil uset tempo, og til trods for den heroiske indsats fra visse politiske ledere og offentlige ledere rundt om i verden for at gennemføre ændringer.

Med få undtagelser er grundlaget for offentlig forvaltning i de fleste lande mere eller mindre det samme som ved indgangen til det 20. århundrede. Det er en usikker situation for offentlige myndigheder at befinde sig i. Der opstår en stadig dybere kløft mellem teori og praksis, mellem praksis og folks forventninger og mellem kollektive forhåbninger og den kollektive evne til at opnå gangbare løsninger på problemstillingerne i vores tid. Praktikere har selv erfaring med de dybere kløfter, og flere akademikere er nået frem til tilsvarende konklusioner ved at analysere situationen ud fra forskellige perspektiver.¹¹

En nyttig måde at bedømme de stadig større kløfter mellem teori og de praktiske realiteter på er at foretage en hurtig sammenligning af de underliggende antagelser knyttet til den klassiske model og det, der sker i praksis.

MEDBORGERSKAB

Fra det 20. århundredes begyndelse vandt en bevægelse frem i mange demokratier, der gjorde borgerne til indehavere af lige rettigheder og pligter i henhold til loven. Det var et større gennembrud. Loven tildeler rettighederne og definerer forpligtelserne forbundet med medborgerskab. Rettighederne omfatter stemmeret og valg af dem, som skal repræsentere borgernes interesser og træffe beslutninger på deres vegne.

Den traditionelle tilgang til offentlig forvaltning "fortrænger" på mange måde borgernes bidrag.¹² Den undervurderer den rolle, individer, familier og lokalsamfund spiller for opnåelsen af offentlige resultater og udformningen af et samfund, der er værd at leve i.

I dag har medborgerskab fået en bredere definition og betydning. Medborgerskab er et begreb for medindflydelse.¹³ Folk er på samme tid medlem af deres familie, lokalsamfund, land og af selvvalgte interessefællesskaber, uanset hvor de foregår.¹⁴ I det 21. århundredes opkoblede verden er vi alle sammen verdensborgere.

Borgere er politiske væsner. Medborgerskabets politik er en politik for medindflydelse,¹⁵ hvor folk opnår resultater ved at være medlemmer af et fællesskab. Moderne kommunikations- og informationsteknologier er ved at forvandle forholdet mellem borgere og offentlige myndigheder. De sætter folk i stand til at interagere med deres offentlige organisationer på nye måder og sikre sig, at deres stemme bliver hørt. I nogle lande har man opdaget, at i vores opkoblede verden kan politisk virksomhed ikke begrænses til kun at foregå i de offentlige organisationer. Den opfattelse, at borgerne ikke kun er brugere eller modtagere af offentlige ydelser, men også værdiskabere og medproducenter af offentlige resultater, har vendt op og ned på den offentlige forvaltning.¹⁶

OFFENTLIGHEDENS INTERESSE

I den klassiske model var det de politiske myndigheder, der afgjorde, hvad der var i offentlighedens interesse. Deres beslutninger udmøntede sig i en gennemførelse af offentlighedens vilje. I den henseende spillede borgerne ikke nogen direkte rolle, når de først havde valgt deres repræsentant (i demokratiske sammenhænge), eller når de havde legitimeret eller underkastet sig de politiske myndigheders herredømme (i ikke-demokratiske sammenhænge).

I dag kan offentlighedens interesse bedst beskrives som et kollektivt foretagende, der involverer de offentlige myndigheder og mange andre aktører. Regeringer opnår resultater i en verden karakteriseret af en bred vifte af magt og myndighed, der både involverer den offentlige sektor, den private sektor, civilsamfundet og borgerne.¹⁷

Ingen regering og intet land har kontrol over alle redskaber eller har adgang til alle midler til håndtering af de komplekse problemer, folk virkelig bekymrer sig om. De fleste offentlige aktiviteter og ydelser er ikke slutresultater: De er et skridt på vejen i lange rækker af aktiviteter, der involverer mange organisationer, som samarbejder på tværs af offentlige myndigheder og sektorer om at opnå de ønskede offentlige resultater. Et af kendetegnene ved offentlig forvaltning i det 21. århundrede er koordinering af omfattende aktiviteter, der rækker ud over regeringens beføjelser.

Gennem de sidste 30 år har et tilbagevendende tema i reformerne af den offentlige sektor været det øgede antal ikke-traditionelle, ikke-hierarkiske og ofte ikke-statslige tilgange til leveringen af offentlige ydelser.¹⁸ Det har betydet, at indirekte redskaber som legater, lån, forsikring, overførsler til andre statslige niveauer såvel som offentlige organisationer og skattefradrag i dag repræsenterer hovedparten af de offentlige ud-

gifter. Disse instrumenter kapper i den traditionelle ansvarlighedsmodel forbindelsen mellem finansieringsbeslutninger og leveringen af ydelser, eftersom de placerer de offentlige ressourcer hos individer og organisationer, som anses for at være i en bedre position til at opnå de ønskede offentlige resultater. Der er behov for en ny fordeling af ansvaret for resultater, som kan tage højde for denne situation.¹⁹

Vi er meget langt fra den situation, hvor de offentlige myndigheder fungerer som de primære udbydere af direkte, konkrete offentlige ydelser. I dag er de offentlige ydelser i stigende grad blevet indirekte, immaterielle og foreløbige skridt på vejen mod opnåelse af komplekse offentlige resultater.

DE OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS ROLLE

I den klassiske model var de offentlige myndigheder de primære udbydere af offentlige ydelser. Det hænger ikke længere sammen med den lange række af roller, de fleste offentlige myndigheder forventes at spille i det 21. århundrede.

En af de offentlige myndigheders centrale roller er at definere og søge efter metoder til at afbalancere statens autoritet med afhængigheden af andres magtbeføjelser, således at den kollektive interesse bliver fremmet. De offentlige myndigheders rolle er med andre ord at integrere bidraget fra stat, individer og samfund i et fælles governance-system, som formår at tilpasse sig skiftende forhold, og hvor de offentlige myndigheder udvikler sig i takt med samfundet.²⁰

De offentlige myndigheders rolle forvandler samfundet, og samfundet forvandler de offentlige myndigheders rolle. Offentlige myndigheder udgør en del af et enormt økosystem, som de økonomiske, sociale, teknologiske og miljømæssige systemer er flettet ind i.

ET ÅBENT GOVERNANCE-SYSTEM

Offentlige organisationer eksisterer for at tjene almenvellet og den kollektive interesse. Det er det normative grundlag for statsapparatet og den offentlige sektor. Men i vores nuværende omskiftelige virkelighed, som omfatter en global økonomi, netværksforbundne samfund og en skrøbelig biosfære, er der behov for igen at se nærmere på, hvad det betyder at tjene almenvellet og den kollektive interesse.²¹

FRA LUKKEDE SYSTEMER

Et system er en gruppe elementer eller enheder, der har et fælles formål. Åbne systemer interagerer med andre systemer og med deres omgivende miljø. Lukkede systemer har en relativt lille interaktion med andre systemer eller med det omgivende miljø.²²

Det har sine begrænsninger at anvende idéer om åbne og lukkede systemer på offentlige organisationer, men det kan være en hjælp til at bryde med de konventionelle tænkemåder og udforske nye idéer.²³

Et lukket systems perspektiv vil anskue offentlige organisationer som nogle, der opererer relativt uafhængigt af hinanden og af deres miljø. I den forbindelse vil man forvente, at et ministerium eller en offentlig instans opererer selvstændigt med kun minimal interaktion med andre. En offentlig instans vil som et lukket system fokusere på at forvalte interne anliggender som for eksempel produktion, teknologi, personale, udstyr og økonomi. Alle systemer har deres grænser. I tilfælde af lukkede systemer udgør grænserne en klar skillelinje mellem roller og ansvarsområder. Noget er enten inde eller ude.

Organisationer, der er lukkede systemer, skænker ikke eksterne faktorer eller disses potentielle indvirkning på organisationen nogen større opmærksomhed, fordi de ikke forventer, at de pågældende faktorer er direkte relevante for, hvordan organisationen fungerer. Organisationer, der er lukkede systemer, antager, at de ikke har behov for komplekse interaktioner med deres omgivende miljø.²⁴

Den offentlige sektor blev udformet og har fungeret som et relativt lukket system, hvor det politiske system og valghandlingsprocessen er de mest åbne elementer. Det forklarer til dels, hvorfor offentlige organisationer finder det svært at udvikle sig i takt med ændringerne i vores samfund; hvorfor problemstillinger udvikler sig til kriser, før der iværksættes hjælpeforanstaltninger, og hvorfor reformer i den offentlige sektor kræver en heroisk indsats. Et lukket system har meget vanskeligt ved at registrere de første tegn på forandring. Det har ikke den indbyggede omstillingsparathed, der sætter det i stand til nemt og med et minimum af indsats at tilpasse sig skiftende omstændigheder.²⁵ Det varsler ikke godt for fremtiden.

TIL ÅBNE SYSTEMER

Begrebet åbne systemer stammer fra det naturvidenskabelige felt og har siden 1960'erne været brugt i organisationsteorier.²⁶ Men at forstå et begreb er én ting, at ændre tingene i praksis noget helt andet.

I en åben governance-forståelse vil de økonomiske, sociale, politiske, teknologiske og miljømæssige systemer være flettet ind i hinanden og være indbyrdes afhængige. Offentlige organisationer, som er åbne systemer, vil hele tiden have udvekslinger med deres omgivende miljø. De vil indhente informationer, idéer, energi og ressourcer og herefter forvandle og frigive dem til deres omgivelser med gensidig effekt.²⁷ I denne forbindelse er organisationerne en fast bestanddel af deres miljø.

Offentlige organisationer, der er åbne systemer, har form og orden. Der er ikke tale om nogen kaotisk vision om, hvordan de offentlige myndigheder eventuelt kan fungere. De har subsystemer til administration af de mange forskellige berøringsflader og udvekslinger på tværs af adskillige grænser; undersøgende og tilpansningsdygtige systemer, der skal indsamle, behandle og skabe struktur i informationer om skiftende omstændigheder; styringssystemer til løsning af konflikter og allokering af ressourcer; grænser, der er fleksible nok til at kunne interagere med andre; og plasticitet til montering og afmontering af elementer, enheder og funktioner efter behov.

Hovedforskellen på lukkede og åbne systemer er kompleksiteten og frekvensen af interaktioner med deres omgivende miljø. Valget mellem åbne og lukkede systemer kan koges ned til en bedømmelse af den verden, vi lever i, og et synspunkt om behovet for, at offentlige myndigheder erhverver nye kompetencer, så de passer til den tid, de eksisterer i.

Deltagerne i NS-projektet deler den opfattelse, at den klassiske model for offentlig forvaltning ikke er tilstrækkelig til at gøre de offentlige myndigheder i stand til at imødegå udfordringerne i det 21. århundrede. De centrale spørgsmål bliver derfor: *Hvad kræver det at få løst nogle af de sværeste og mest komplekse problemer i vores tid på en fredelig måde?*²⁸ *Hvad kan vi gøre for at gøre de offentlige myndigheder klar til at imødegå vores tids udfordringer?*

Hvordan kan politikere, ledere og medarbejdere i den offentlige sektor fortsat levere samme eller bedre offentlig velfærd i en tid med færre ressourcer, stigende krav og øget kompleksitet?

I denne bog udforskes det, hvorledes alle, der arbejder i den offentlige sektor, kan adressere nogle af de væsentligste udfordringer, som den offentlige sektor står over for. Afsættet er et internationalt forskningsprojekt indledt af Jocelyne Bourgon i 2006 med deltagelse af over 200 top-ledere, politikere og forskere fra bl.a. Australien, Canada, Holland, England, Brasilien, Singapore og New Zealand. I bogen kobles disse erfaringer til en dansk kontekst.

Et meget vigtigt budskab er, at der er brug for en ny og udvidet forståelse for offentlig forvaltning, som bygger bro mellem og udvider handlerummet for offentlige medarbejdere, ledere og politikere. De krav og udfordringer, som offentlige organisationer og offentligt ansatte står over for, overskrider det, som den klassiske offentlige organisation kan klare alene. Det kalder på, at de offentlige organisationer i langt højere grad anvender samfundets kollektive

styrke gennem innovation, samskabelse og samproduktion. Samtidig vil de klassiske offentlige dyder, myndighedsrollen såvel som fokus på at øge performance fortsat være af afgørende betydning. Kunsten består i at bringe disse perspektiver sammen i en ny syntese for offentlig forvaltning (NS).

NS er en solid og direkte anvendelig ramme, som offentlige medarbejdere, ledere og politikere kan bruge til at finde nye måder at skabe offentlige resultater af højere værdi med lavere samlede omkostninger for samfundet.

Bogen rummer righoldige internationale såvel som danske eksempler. Læseren får inspiration til, hvordan der i en ny syntese kan arbejdes med:

- **Performance** – bedre samfundsmæssige resultater for lavere samfundsmæssige omkostninger
- **Compliance** – fastholdelse og mestring af myndighedsrollen og de klassiske embedsmandsdyder
- **Emergens** – innovation af velfærd sammen med andre gennem samskabelse og samproduktion
- **Resiliens** – opbygning af modstandskraft og robusthed.

”Ledelsen af den offentlige sektor er stærkt udfordret. Denne bog giver en nuanceret og relevant ramme til at arbejde med flerheden i kravene til offentlig ledere. Bogen er et solidt og højaktuelt bidrag, som helt sikkert vil inspirere offentlige ledere til at reflektere over og ikke mindst ændre deres hverdag. Ledere på alle niveauer af den offentlige sektor kan få glæde af bogen.”

Mickael Bech, direktør for KORA & professor i sundhedsøkonomi



Læs bogens forord om den originale forsidens betydning for tilblivelsen af denne danske udgave. Historien er sigende for, hvad NS står for: At give praktikere i den offentlige sektor et bredere mentalt kort til at finde løsninger på de udfordringer, vi står over for som samfund.