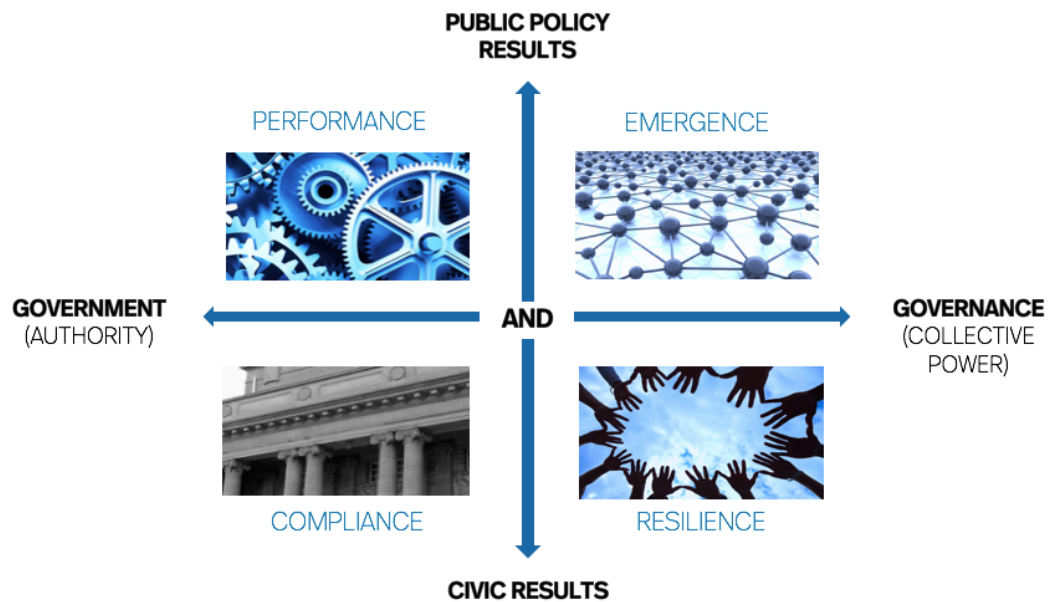


Introduktion til

A New Synthesis of Public Administration

Af Kristian Dahl, Thorkil Molly-Søholm, Kim Martin Nielsen & Claus Elmholdt



Denne artikel introducerer et nyt forskningsbaseret bud på, hvorledes man strategisk kan arbejde med at positionere og lede offentlige organisationers skabelse af velfærd¹.

I 2006 indledte Jocelyne Bourgon² et nu næsten 10-årigt forskningsprojekt, der har involveret over 200 topledere, politikere og forskere fra bl.a. Australien, Canada, Holland, England, Brasilien, Singapore og New Zealand. Forskningsspørgsmålet var stort, men enkelt:

- *Hvordan leder vi den offentlige sektor, således vi fortsat kan levere samme eller bedre velfærd i en tid med færre ressourcer, stigende krav og øget kompleksitet?*

Sammen med Jocelyne Bourgon arbejder vi i løbet af 2016 og 2017 med at udforske dette vigtige spørgsmål i en dansk offentlig kontekst. Målet er at udvikle en strategisk rammestruktur, der med afsæt i internationale og nationale perspektiver giver topledere og deres politikere tydelige og måske nye muligheder for at træffe strategiske valg og sætte retning. Nedenfor præsenteres kortfattet de væsentligste konklusioner fra projektet indtil nu.

Styr på tingene og mere for mindre

Deltagerne identificerede indledningsvist to velkendte fokusområder som værende uomgængelige:

- **Styr på tingene – Compliance:** Det første, som deltagerne pegede på, var, at ledere og politikere i den 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 deltagerne på, at det var afgørende at fastholde og udvikle den offentlige sektors evne til at sikre lovoverholdelse i samfundet gennem myndighedsudøvelse. I tråd hermed bliver implementering også et centralt tema.
- **Mere for mindre – Performance:** Dernæst pegede deltagerne på det afgørende i at have et kontinuerligt fokus på at optimere og effektivisere måden, hvorpå den offentlige sektor indfrier de politiske ambitioner. Her arbejdes der typisk med lidt forskellige vinkler: A) En styrings- og bespareelseslogik hvor man opsætter nøglemål for organisationen, reducerer i budgettet og lader organisationen tilpasse sig imellem disse to, B) En produktionsoptimeringslogik ofte inspireret af LEAN og C) En faglig evidensstrategi hvor man "afprivatiserer" de fagprofessionelles rum og forsøger at tilsikre, at den fagprofessionelle ud fra en fælles standard gør det, der virker fagligt bedst ind i kerneydelsen. En væsentlig pointe var dog samtidig, at man internationalt ofte målte de offentlige

¹ Artiklen er baseret på Jocelyne Bourgon (2011) *A New Synthesis of Public Administration* samt Jocelyne Bourgon og Kristian Dahl (2017 in press) *En ny syntese – Ledelse i en reformtid*.

² Jocelyne Bourgon er internationalt anerkendt for at have bestredet en lang række offentlige topposter i Canada, OECD og FN. Hun har stået for en række ambitiøse og vellykkede reformer af den offentlige sektor i Canada. Efter en lang lederkarriere har hun indledt en forskerkarriere, og samtidig med er hun en efterspurgt rådgiver for regeringer og offentlige organisationer.



organisationer på for snævre organisationsmål og hermed utilsigtet stimulerede til, at der blev produceret løsninger, som ignorerede brede samfundsmæssige behov.

Disse konklusioner 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 ledelse i nogen grad fremhævet ovenstående som modsætninger, eller som at man gik fra klassisk forvaltning til NPM. En vigtig pointe fra deltagerne i forskningsprojektet var imidlertid, at det er afgørende, at begge perspektiver mestres, og at ledelsen 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.

Innovativ velfærd sammen med andre samt modstandskraft og robusthed
Samtidig tegnede deltagerne også et billede af, at et fokus på Performance og Compliance ikke var nok. På tværs af de deltagende lande i projektet var der bred enighed om, at der skal mere til. Konklusionen var her, at de udfordringer, som vores samfund står overfor, er så komplekse og ressourcekrævende, at vi må søge at supplere den traditionelle myndighedstilgang med nye veje. Eller sat endnu skarpere op: Statslig patentering af samfundsproblemer og deres løsninger er utilstrækkelig. Vi må som myndighed finde veje, der muliggør, at andre kan bidrage til løsning af komplekse problemer, og vi må ligeledes sikre, at det bliver muligt for en bred række aktører at skabe velfærd. Deltagerne pegede her på to strategiske handlemuligheder, som de offentlige topledere og deres politikere kan navigere i:

- Innovation af velfærd sammen med andre - Emergence: Det rummer to dimensioner. For det første pegede deltagerne på det afgørende i, at den offentlige sektor udvikler platforme og rum for, at civilsamfundet kan blive medproducenter af velfærd. Hjerteløber-konceptet er her et godt eksempel. 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 og derpå bringer denne frem til personen med hjertestop. 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 deltagerne i forskningsprojektet på, at det blev centralt at styrke den offentlige sektors evne til bredt at inddrage flere forskellige parter i samskabelse af offentlig policy og strategi. Endvidere pegede deltagerne på det afgørende i fortsat stræben efter innovation samt at øge vores evne til at opdage og succesfuldt anvende nye løsninger og teknologier, der ofte vil være udviklet uden for den offentlige sektor.

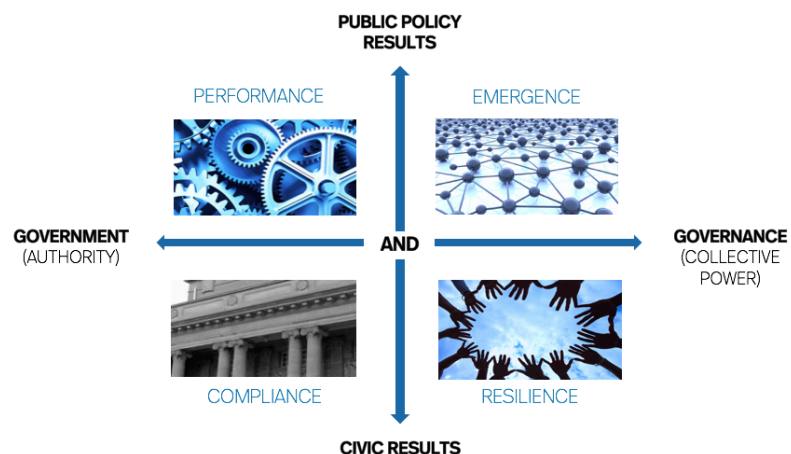


- Modstandskraft og robusthed - Resilience:** På tværs af de deltagende lande tegnede der sig et billede af, at fortsat velfærd i de forskellige samfund i stigende grad blev afhængigt af samfundets evne til at lære at tilpasse sig nye situationer og håndtere kriser, katastrofer og uforudsete samfundsmæssige bevægelser. Det 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?* Der arbejdes typisk med Resilience på en række forskellige faglige vinkler. 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 geares 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 netværket *100 Resilience Cities*, hvor 100 byer skal udvikle og implementere resiliens-planer, er et eksempel på dette. 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 den tragiske katalysator for udvikling af politiets beredskab, som for alvor stod sin prøve i forbindelse med terroranslagene mod Krudttønden og den jødiske synagoge.

Den ny syntese for offentlig ledelse og velfærdsskabelse

Samlet set giver de fire strategiske fokusområder et solidt rammeværk, som offentlige topledere og policy-makers kan anvende til at guide reformskabelse og strategisk udvikling af den offentlige sektor.

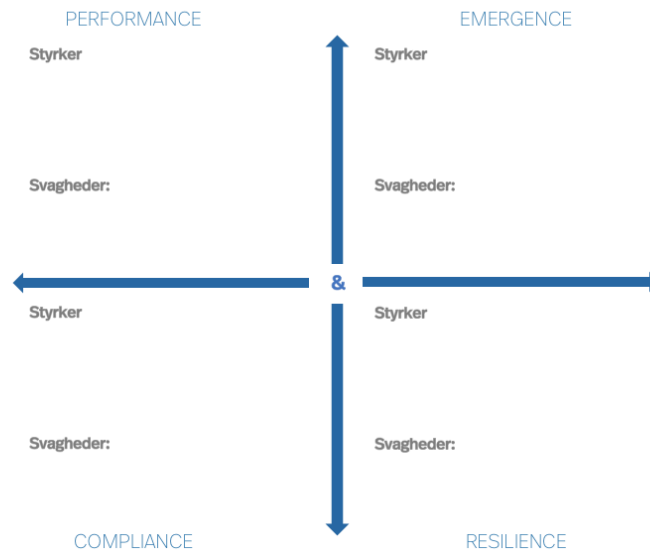


(Bourgon, 2010: A Unifying Framework)



En simpel og hurtig måde at begynde at arbejde med tænkningen kan starte med afsæt i nedenstående spørgsmål:

- *Hvad er min organisation ud fra Ny Syntese-strukturen stærk og svag til? Hvilke konsekvenser har det på kort og lang sigt?*



(Bourgon & Dahl, 2017)

Med afsæt i ovenstående perspektiv vil følgende spørgsmål ligeledes være af dyb strategisk relevans:

- *Hvordan kan vi gennem en styringsmæssig balancegang mellem både Compliance, Performance, Emergence og Resilience finde løsninger på vores mest centrale udfordringer? Hvad fordrer det ledelsesmæssigt af vores organisation?*

På et mere personligt ledelsesplan beskriver strukturen nogle af de krav, som allerede er uomgængelige for de fleste 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 senest år har mistet jobbet ved at fejle på netop et af disse grundkrav. Emergence- og Resilience-fokusområdernes 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 felterne er uvæsentlige, men at de måske indtil nu ikke for alvor har været en afgørende del af det strategiske rum for skabelse af policy, reformer og positionering af offentlige løsninger på komplekse samfundsmæssige problemer.

Ny Syntese-forskningsprojektet peger på, at det fremover vil blive et stigende krav 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 snævert strategisk manøvrerum til at håndtere disse udfordringer. Den offentlige topleder, der også arbejder med Emergence og Resilience, vil i samspillet med politikerne være i stand til at generere flere mulige handlerum. På et bredere plan indebærer dette også en markant udvikling i måden, som den offentlige organisation såvel som policy forstår borgerne og deres rolle på.

"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." (Bourgon, 2011, p. 200)

Afrunding

Moderne offentlige organisationer skal kunne mestre alle de fire fokusområder samtidigt for fremadrettet 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 deltagerne i projektet er således en opfordring til at:

1. Sørge for at have alle fire strategiske handlemuligheder på bordet i policy-processer for at stimulere til nye og bedre løsninger.
2. Være opmærksom på, at det kan være katastrofalt at "glemme" de klassiske dyder eller optimeringslogikken.
3. Være 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.

