VÆKSTHUS FOR LEDELSE



5 min. 16-09-2011

6 nye styringsparadigmer i den offentlige sektor

Rundt om i landet prædiker styringspræster hver deres evangelium: NPM er død! Afbureaukratisering! Slip anerkendelsen løs! Læs om de seks styringsparadigmer, som stiller forskellige krav til offentlige ledere.

Skribentinfo



Leon Lerborg

Chefkonsulent

Professionshøjskolen Metropol

De fleste er enige om, at den offentlige sektor har forandret sig meget gennem de sidste årtier. En del af forandringen har været, at der er kommet et væld af styringsinstrumenter: Udlicitering, selvstyrende teams, kontraktstyring, BUM-modeller, personaleledelse, taksameterstyring, lokalløn, teambuilding, MUS, lean, strategisk kompetenceudvikling osv. Disse styringsinstrumenter præsenteres på konferencer, kurser, i bøger og vejledninger, og de har fortalere i ministerier og forvaltninger, hos interesseorganisationer og konsulenter.

Alt sammen i forsøg på at få styr på den offentlige sektor: Dens udgifter, medarbejdere, ydelser, kultur, samarbejdspartnere, udvikling m.v.

For lederne i den offentlige sektor rejser det en lang række spørgsmål: Hvilke af alle disse styringsinstrumenter skal vi tage i anvendelse i min institution? Hvilke virker og hvilke ikke? Hvilke dur til hvad, og i hvilke situationer? Hvilke understøtter hinanden og hvilke spænder ben for hinanden? Hvordan kan man bedst indføre dem? Skal de tilpasses min virkelighed og hvordan?

Styringsteknologier hænger sammen i familier. De har så at sige slægtskaber eller en indre logik, således at

nogle baserer sig på samme styringsfilosofi, menneskesyn, organisationssyn osv., mens andre tager udgangspunkt i andre menneskesyn m.v.

Disse indre logikker eller styringsfilosofier kan man kalde "styringsparadigmer", og i den offentlige sektor kan der identificeres seks forskellige.

De seks styringsparadigmer er kort fortalt disse:

- **Det professionelle styringsparadigme:** Det er det, som de professionelle, de uddannede tager afsæt i – dvs. lærere, pædagoger, læger, præster, farmaceuter, arkitekter, psykologer m.v. De har alle det tilfælles, at de fagligt set vil styre sig selv! Det er nemlig dem, der har den fornødne viden! Dertil kommer, at der blandt de professionelle oftest er høj moral, solide værdier, ildsjæle og omsorg for brugere og klienter. Man kan kort sagt nemt have tillid til dem! Styringsmæssigt har de behov for kompetenceudvikling, og hierarkier skal være fagligt begrundede, dvs. basere sig på dygtighed.

- **Det bureaukratiske paradigme.** Indenfor dette paradigme lægger man vægt på, at tingene er styret via regler og hierarkier, og embedsmændene anlægger altid universelle og strengt objektive argumenter til grund for deres beslutninger. Styringsparadigmet sikrer retsstaten, lighed for loven, ensartethed m.v. Det er også det, der sikrer, at den offentlige sektor kan styres af politikere via et neutralt forvaltningsapparat.

- **NPM-marked.** I 1980'erne kom der i den vestlige verden en ny styringsfilosofi på banen: New Public Management. Der hersker meget forvirring, og der er mange myter om, hvad denne styringsfilosofi går ud på. Den oprindelige form (NPM-Marked) baserede sig på den enkle ide, at den offentlige sektor skulle anvende styringsmekanismer fra den private sektor: Konkurrence, resultatorientering, brugerbetaling, frit valg, økonomiske incitamenter, selvejende institutioner, bestyrelser, Ny Løn, udlicitering og privatisering. Det hele handlede om, at offentlige institutioner skulle være så frie som private virksomheder – og derfor var afbureaukratisering (deregulering) også en væsentlig del af styringsparadigmet.

- **Det humanistiske styringsparadigme**. Hånd i hånd med NPM marked og som en integreret del af moderniseringsprocessen i 80'erne og 90'erne blev der indført en lang række værktøjer, der havde fokus på udvikling af de offentlige ansatte og deres samarbejde. Der kom fokus på personalepolitik, kompetenceudvikling, MUS, ansættelsessamtaler, teambuilding, kultur m.v., og der blev lagt vægt på, at organisationer var flade, åbne, kommunikerende indadtil og udadtil, at de forandrede sig, og at det foregik gennem forskellige former for inddragelse (bottom-up) af medarbejdere.

- **NPM-kontrakt.** I ly af de to netop nævnte styringsparadigmer udviklede der sig et helt andet. Det havde som NPM-marked fokus på resultater. Disse skulle dog ikke skabes gennem konkurrence, men gennem kontraktstyring. Med kontrakterne kom der for alvor fokus på resultaterne, og i forlængelse heraf er der skabt dokumentationsrutiner, kvalitetsindikatorer og nøgletal, og disse kan sammenlignes (benchmarkes), og der kan udpeges best practice og laves ranglister. Alt sammen en meget hierarkisk styring – men med resultatfokus. Styringsparadigmet førte selv så meget bureaukrati med sig, at afbureaukratisering blev en del af projektet!

- **Det relationelle styringsparadigme.** I det nye årtusinde er der opstået et radikalt anderledes styringsparadigme. Det er bygget op omkring systemisk tænkning, Appreciative Inquiry og socialkonstruktionisme. Dets hovedtermer er relationer, anerkendelse, inklusion, nysgerrighed, cirkularitet og selvstyring. Det baserer sig på et unikt menneskesyn (det enkelte menneske har ingen "essens"), er meget stærkt egalitært, og det bæres af meget stærke værdier om det gode menneske, om at give de

svageste stemme og baserer sig i det hele taget på en positiv tilgang til udvikling af organisationer. Paradigme er især udbredt i kommunale velfærdsinstitutioner.

Disse seks styringsparadigmer med deres mange styringsteknologier rejser en lang række udfordringer for lederne i den offentlige sektor. Lad mig fremhæve fire. For det første bør man undgå et blive forelsket i kun et enkelt styringsparadigme.

Det kan være svært, da der er diverse institutionelle aktører, konsulenter, kurser, uddannelser m.v., som kun prædiker et enkelt (til nød et par udvalgte) styringsparadigmer og deres styringsteknologier. Men praktisk talt alle offentlige ledere vil have behov for at kunne håndtere styringsteknologier fra forskellige styringsparadigmer, og de har faktisk alle deres styrker.

Den anden udfordring er at anvende de enkelte styringsteknologier på en kompetent måde, i de rette doser og på de rette tidspunkter. Alle styringsteknologier kan misbruges, hvis de anvendes for meget, for lidt, på de forkerte tidspunkter eller af de forkerte personer. Og så er det, at man får for meget bureaukrati, overraskende økonomiske underskud, demotiverede medarbejdere, kassetænkning, organisatoriske siloer, brændte fodsåler, manglende koordination, lav effektivitet eller lignende. Men det er altså ikke styringsteknologiernes skyld i sig selv, men den måde de håndteres på!

For det tredje kan det være ganske vanskeligt for ledere at få et overblik over, hvilke styringsteknologier de har gang i indenfor deres ansvarsområde. Mange steder hober styringsteknologierne sig op i arkæologiske lag, der afspejler moder og interesser til forskellige tidspunkter, og dermed fyldes organisationer op med en bunke forskellige styringsteknologier, som er mere eller mindre anvendte i praksis, mere eller mindre passende i den aktuelle situation, mere eller mindre i konflikt med hinanden osv.

Det leder frem til det sidste – og sikkert største – udfordring: At finde ud at, hvad det rette styringsmiks er? Hvad er det optimale styringsdesign af en organisation? Hvor meget skal der centraliseres eller decentraliseres? Hvilken rolle skal værdierne spille? Hvad kan man anvende resultatløn til? Kolliderer givne regler med de økonomiske incitamentstrukturer? Hvad motiverer medarbejderne på en given institution?

At danne sig et overblik og at skabe et systematisk design af en organisations styringsmekanismer er overordentligt vanskeligt – og det er en af grundene til, at de fleste organisationer nøjes med at tage stilling til enkelte styringsteknologier ad hoc, Dermed skabes der ikke en rød tråd, men et kludetæppe, som næppe er optimalt.

Derfor bør ledere med mellemrum hæve sig op i helikopteren og tænke over deres organisations samlede styringsdesign. Et af hjælpemidlerne hertil er de seks styringsparadigmer.

Artiklen er baseret på bogen: *Styringsparadigmer i den offentlige sektor*. Læs mere om bogen her

Få en kort introduktion til andre ledelsesteorier

Systemisk metode - et stærkt perspektiv på forandringer og samtaler

Da anerkendelsen greb os

Domæneteori - en guide for ledere som kontekstnavigatører