



🕒 10 min. 👁️ 📌 16-11-2012

NPM eller/og NPG - Hvad kan de bruges til?

I dag står vi i en økonomisk krise igen. New Public Management og New Public Governance har derfor på sin vis hver noget at bidrage med i den aktuelle styringssituation, selv om troen på markedsmekanismerne i NPM som det eneste saliggørende er ved at være aftagende.

Skribentinfo



[Carsten Greve](#)

Professor i offentlig ledelse og styring,
Department of Business and Politics,
Copenhagen Business School.

New Public Management

New Public Management (NPM) er en betegnelse for fokus på resultatorienteret ledelse og markedsstyring i den offentlige servicelevering.

NPM som begreb blev lanceret af den britiske politolog, Christopher Hood, i en nu berømt artikel fra 1991 i tidsskriftet Public Administration. Hood baserede sin artikel på de observationer han havde gjort af reformer i den offentlige sektor i Storbritannien, Australien og New Zealand i løbet af 1980'erne.

Baggrunden for reformerne var den tidligere økonomiske krise i 1970'erne, hvor budgetterne i den offentlige sektor voksede og voksede. Der var derfor behov for at begrænse væksten i den offentlige sektor og i stedet fokusere på omstilling og nytænkning indenfor givne økonomiske rammer.

Markedsstyring og konkurrence

NPM satte dermed spotlight på to faktorer: Lederne skulle have mulighed for at være ledere, og for at lade sig inspirere af managementmetoder, der blev brugt i den private sektor. Lederne skulle derudover presses "nedefra" via markedet. Tanken var, at markedsstyring og konkurrence ville anspore lederne i det offentlige til mere effektivitet.

Dette er senere udmøntet i forskellige former for markedsstyring, herunder konkurrence mellem organisationer (fx skoler, hospitaler og daginstitutioner), fritvalgsordninger (borgerne vælger frit mellem forskellige udbydere) og øget produktinformation.

En amerikansk politolog, Donald F. Kettl, sammenfattede det på denne måde: Lederne skal have frirum til at være ledere, og lederne skal tvinges til at være ledere ("letting managers manage, making managers manage").

Benchmarking og ranking

En tredje komponent i NPM var resultatopfølgningen. Når først lederne har leveret et resultat, skal det vurderes om resultatet er tilfredsstillende.

På et fuldt konkurrencepræget marked er dette meget let: Sælger varen eller gør den ikke? Kan virksomheden klare sig økonomisk, eller må den dreje nøglen om?

I den offentlige sektor er dette ikke helt så let. Derfor er der blevet indrettet mange metoder til resultatopfølgning, som fx evaluering, kontrol og regulering. Når resultaterne foreligger, kan de i NPM-tankegangen også gøres til genstand for sammenligning. I den mere økonomiske version betyder dette benchmarking og rankinglister.

"NPM kort: ledelse + konkurrence + resultatopfølgning = synlige og målbare resultater."

Resultaterne skal placeres i nogle tabeller, så borgerne (der jo forudsættes at have frit valg) kan foretage deres valg af leverandør ud fra denne information. Sat på kort formel er NPM derfor lig med: ledelse + konkurrence + resultatopfølgning = synlige og målbare resultater.

Forskellig modtagelse af NPM

NPM kom til at præge reformer i den offentlige sektor i perioden fra 1980 og frem til i dag. Mange lande tog NPM idéerne til sig. Både i OECD-lande og i udviklingslande. Der var dog også nogle lande, som udviklede sig anderledes. Tyskland og Frankrig holdt i mange år fast i en mere moderat modernisering af den offentlige sektor. De nordiske lande nævnes også ofte som en gruppe lande, der ikke var helt så hurtige til at implementere NPM.

I en meget anvendt lærebog af Christopher Pollitt & Geert Bouckaert sammenlignes 12 forskellige landes brug af reformidéer, og her er konklusionen, at landes historiske forudsætninger og særlige institutionelle opbygning må tages i betragtning før man kan betragte et land som et NPM-land.

Samme konklusionen nåede OECD frem til i 2005 i en stor rapport om et samlet overblik over moderniseringen af den offentlige sektor. Budskabet var, at særlige historiske og institutionelle

forudsætninger er værd at huske på og at respektere, før lande går i gang med reformer.

Synlige resultater belønnes

Konsekvensen af NPM er, at den offentlige sektor indrettes efter et incitamentssystem, hvor især synlige og målbare resultater er i fokus. Hvis lederne kan levere synlige og målbare resultater, så belønnes de.

“Lederne belønnes for at levere synlige og målbare resultater.”

Lederne bliver ansporet af politikerne til at benytte markedsmekanismer til at fremtvinge resultater.

NPM- fortalene hævder fx, at det er gennem til- og fravalg af leverandører af offentlig service, at man kan vide, hvor god kvaliteten er, og hvordan borgerne reelt vurderer kvaliteten: Hævder en skole, et hospital eller et gymnasium fx at være fagligt i top, men tallene viser, at borgerne foretrækker konkurrenten på den anden side af gaden, vil tallene vise de reelle præferencer hos borgerne.

Den offentlige lederrolle fokuserer på lederegenskaber, der kan frembringe synlige og målbare resultater, og som kan positionere sin organisation, så den fremstår i en konkurrencedygtig tilstand.

Samlet set er tanken, at denne konkurrenceorienterede drivkraft, skal drive den offentlige sektor fremad. Den gode offentlige leder i denne sammenhæng skal hele tiden tænke på resultater for sin organisation, lade sig inspirere af nye ledelsesmetoder fra den private sektor og imødegå tiltag fra andre organisationer på "markedet".

New Public Governance

New Public Governance (NPG) er en betegnelse for, at organisationer samarbejder om fælles udfordringer i netværk, partnerskaber eller fælles innovationsfora.

NPG som begreb har både en kort og en lang historie. I den korte historie forbindes udtrykket med den britiske forsker i offentlig ledelse, Stephen Osborne, der i 2006 først skrev en artikel med den titel og senere i 2009 fulgte op med en redigeret bog af samme navn.

I 1990'erne skrev den britiske politolog Rod Rhodes en meget populær bog om Understanding Governance. En række forskere, også i Danmark, har arbejdet intensivt med governance, blandt andre Jacob Torfing og Eva Sørensen fra RUC, der netop har udgivet bogen Interactive Governance sammen med en amerikansk forsker, B. Guy Peters og en svensk forsker, Jon Pierre.

Den lange historie går tilbage til måden at anskue samspillet mellem den offentlige sektor og den private sektor på i Danmark og resten af Skandinavien.

Dansk tradition for samarbejde

Danmark har en lang tradition for at samarbejde i fælles netværk og i partnerskaber.

Arbejdsmarkedspolitikken er et klassisk eksempel på, hvordan offentlige og private aktører samarbejder om

fælles udfordringer.

I Danmark talte forskerne i 1970'erne om korporatisme og neo-korporatisme, og i 1980'erne og 1990'ere diskuterede Ove K. Pedersen med flere begrebet "forhandlingsøkonomi". Siden har samme forskere beskæftiget sig med, hvordan samarbejde gør, at især de skandinaviske lande klarer sig godt samfundsøkonomisk sammenlignet med andre lande.

Når vi i Danmark hører om governance-debatten i fx Storbritannien eller Australien, er vores overraskelse ikke så stor, fordi vi jo er vant til, at organisationer samarbejder på tværs i Danmark.

Fælles store udfordringer

Udgangspunktet for NPG er, at der er fælles og store udfordringer, som ikke kan løses af organisationer hver for sig. Organisationer er nødt til at samarbejde eller at samvirke, som man også kan sige på dansk. Netværksløsninger er ikke svaret på alt, men skal ses i afstemmes i forhold til udfordringerne.

Den traditionelle måde at håndtere udfordringer på har været at skabe nye og måske større organisationer. Selv om politikerne ofte prøver på dette, er organisationen alligevel ikke stor nok.

Eksemplerne er mange. Internationalt kan peges på sygdomsbekæmpelse, terrorberedskab, klimapolitik, hvor det ikke er en enkelt organisation eller et enkelt land, der kan klare det hele. Lande og organisationer må samarbejde om fælles løsninger på fælles udfordringer.

En stor del af vores politiske system – gennem EU – er indrettet efter denne præmis. Tesen er, at flere og flere almindelige policyområder også kræver koordination, samarbejde og fælles innovationskraft. "NPG kort: samarbejde mellem organisationer + søgning efter fælles innovative løsninger = bæredygtige resultater."

Sat på kort formel er NPG derfor lig med: samarbejde mellem organisationer + søgning efter fælles innovative løsninger = bæredygtige resultater.

Partnerskabstanken

NPG danner grundlag for styringstænkning i rigtig mange organisationer verden over. Det er grundlæggende for fx hele FN's tilgang til den offentlige sektor, og OECD (se nedenfor).

I Danmark har nogle større initiativer haft karakter af samarbejde på tværs. Det gælder fx initiativet om kodeks for offentlig topledelse, som er et samarbejde mellem stat, regioner og kommuner. Det gælder digitaliseringsstrategien om at digitalisere arbejdsgange og brugerflader i den danske offentlige sektor, som hviler på et samarbejde mellem stat, regioner og kommuner samt private virksomheder i it-branchen.

Læs om hvilke roller, du som leder, ifølge Jacob Torfing, skal udfylde, når du leder samarbejdsdrevet og tværgående innovation. [Læs mere her](#)

Konsekvensen er, at den offentlige sektor i langt højere grad skal tænkes som partnerskaber eller et

netværk mellem forskellige organisationer. Offentlige organisationer indgår i netværk med hinanden, men også med private virksomheder og med frivillige organisationer i NGO-regi. Borgerne kan organisere sig som brugere eller aktivister på nye måder, der kræver dialog og fælles løsningskraft.

OECD er også nået til denne opfattelse i sin politikudvikling. Dels fokuserer OECD og mange andre på øget transparens og fri informationsudveksling som forudsætning for samarbejde, dels har OECD i 2011 udgivet publikationer med de sigende titler: *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society* og *Open Government*. Forskningsmæssigt er der kæmpe opmærksomhed på netværk, partnerskaber og innovation.

Den interaktive leder

Lederrollen i NPG fokuserer på kompetencer for at skabe- og agere i netværk, og at kunne tænke i partnerskabs- og innovationsperspektiver, når nye udfordringer opstår. "Lederrollen bliver hele tiden at se muligheder i eksisterende samarbejdsrelationer, styrke eksisterende og finde nye netværkskonstellationer."

Den offentlige leder bliver en interaktiv leder (se også bogen *Interactive Governance*), der hele tiden interagerer med andre personer og organisationer. Det kræver kompetence i at kunne skabe nye netværk og til at motivere de personer, der indgår i netværk og partnerskaber. Lederrollen bliver hele tiden at se muligheder i eksisterende samarbejdsrelationer, styrke eksisterende samarbejdspartnere og finde nye netværkskonstellationer.

Sammenligning af NPM og NPG

NPM og NPG har forskellige forudsætninger. NPM er skabt i en økonomisk krisetid fra 1970'erne og 1980'erne, hvor udfordringen var en stor og voksende offentlig sektor. NPM fordrede ledelse og markedsstyring og fokus på synlige, målbare resultater. Målet er effektivisering af den offentlige sektor.

NPG fokuserer mere på store policyudfordringer, som ikke kan løses af enkeltorganisationer, men som kræver samarbejde i netværk, partnerskaber og fælles innovationsfora. NPM har fra starten haft et syn på, at de offentlige ledere skulle tilskyndes til at være ledere. Enten ved at give dem frirum og lade sig inspirere af den private sektor. Eller ved at blive presset af konkurrence på grund af borgernes frie valg af serviceydelser. NPG har et andet syn på, hvad der motiverer de offentlige ledere, og her er det først og fremmest lysten og muligheden for at tackle samfundsudfordringer i det store og i det små, der er drivkraften. NPG sætter heller ikke kun fokus på offentlige ledere, for i NPG inddrages mange aktører, herunder politikere, samarbejdspartnere og aktive borgere og brugere.

NPM, NPG og den offentlige sektors fremadrettede styring

I dag står vi i en økonomisk krise igen. NPM og NPG har derfor på sin vis hver noget at bidrage med i den aktuelle styringssituation. NPM kan minde os om, at der skal leveres synlige og gerne målbare resultater, som politikere og borgere umiddelbart kan registrere.

Den offentlige sektor har brug for at vise, at offentlige ledere og ansatte fortsat leverer offentlig service af høj kvalitet. Det kan blandt andet gøres ved at måle servicekvaliteten.

Måling kan misbruges, men det kan også gøre offentlige ledere og ansatte stolte af deres arbejde. Det er tilfredsstillende at vide, at man har leveret en god indsats, og at andre kan se det og lære mere om det ved at kigge i rapporter, tilfredsundersøgelse m.v. Derfor er måling i sig selv ikke nødvendigvis en dårlig ting, selv om det selvfølgelig har en betydning, hvordan en måling konkret gennemføres, og hvad formålet er med den.

Troen på markedsmekanismerne i NPM er ved at være aftagende. I hvert fald som det eneste saliggørende. I 1980'erne og 1990'erne var der en tro på markedsmekanismer, som ikke kan genfindes ret mange steder i dag i de realistiske vurderinger af krisen. Som præsident Obama sagde i sin tiltrædelsestale i 2009, har krisen for alvor åbnet øjnene for, at markedet skal reguleres og ikke blot kan overlades til sig selv. Automat-anbefalingen om "mere marked" er dermed ikke relevant mere i sin rene form.

Et andet perspektiv

NPG kan minde os om, at der er større udfordringer, der kræver fælles løsninger. Synlige og målbare resultater på kort sigt er ikke nok, hvis de langsigtede udfordringer ikke adresseres. På fx gymnasieområdet nytter det ikke, at gymnasieelevernes karaktergennemsnit kan aflæses og sammenlignes, hvis den gymnasiale uddannelse ikke på sigt kan levere kandidater, der kan tage hånd om fælles udfordringer.

NPG giver os et andet perspektiv på, hvad den offentlige sektor er og kan være; et perspektiv, hvor "samvirke" i netværk, partnerskaber og fælles innovationsfora præger udviklingen. Konsekvensen er, at organisationer i den offentlige sektor næsten altid har glæde af at finde andre offentlige organisationer eller organisationer fra den private sektor at samvirke med. Samarbejde fremmer forståelsen, kunne et credo lyde.

NPM og NPG er kommet frem på forskellige tidspunkter i historien, men under konkrete omstændigheder kan de hver især have noget at bidrage med til den fremtidige styring af den offentlige sektor.

Artiklen har tidligere været bragt af - og bringes her med tilladelse af Dansk magisterforenings faglighedsunivers om administration, organisation og politik.

Referencer

- Christensen, Tom & Lægreid, Per. Red. 2011. *The Ashgate Research Companion to the New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Hodge, Graeme; Greve, Carsten & Boardman, Anthony. Red. 2010. *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Chelhemham: Edward Elgar.
- OECD. 2011a. *Together for Better Public Services. Partnering with Citizens and Civil Society*. Paris: OECD.
- OECD. 2011b. *Open Government*. Paris: OECD.
- Osborne, Stephen. Red. 2009. *The New Public Governance?* London: Routledge.
- Pedersen, Ove K. 2010. *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzel.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2011. *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. 3rd edition. Oxford: Oxford University Press.
- Torfing, Jacob; Peters, B. Guy; Pierre, Jon & Sørensen, Eva. 2012. *Interactive Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Læs også

[Download publikationen Innovation i hverdagen](#)

[Styringsparadigmer i den offentlige sektor](#)

