

New Public Paranoia

Bent Sofus Tranøy, Professor i Statsvitenskap ved Høgskolen i Hedmark

Et faglig spørsmål som stadig dukker opp i samtaler mellom Bjarne Jensen og undertegnede er New Public Management eller NPM, som det gjerne forkortes. NPM er et omdiskutert begrep, motstanderne av denne styringsideologien er sikker på at den finnes, og er raske med å identifisere tilfeller av den. Dens tilhengere er mer tilbøyelige til å kalle det en generaliserende merkelapp, noe som klistres på utfra retoriske motiver, men uten rot i observasjon av faktiske reformer. Jens Stoltenberg har for eksempel uttalt at han "ikke vet hva New Public Management er"!¹ Bjarne Jensen inntar gjerne en tredje posisjon. Han er dypt skeptisk til mange av de reformene som er gjennomført de senere årene, men ønsker samtidig å være restriktiv i bruken av merkelappen NPM. Han mener for eksempel å ha sett statsvitere (undertegnedes faggruppe), brukes så løst at det fort omfatter det å legge vekt på god økonomistyring og kostnadskontroll.

Hvis dette er riktig, gir det grunn til å be om unnskyldning på vegne av eget fag. For institusjonelt orienterte statsvitere er det naturlig å inkludere målrettethet og frugal husholdning med fellesskapets ressurser som en viktig del av det vi med den svenske statsviteren Lennart Lundquist kan kalle for «det offentlige ethos».² En slik grunnleggende uklarhet – finnes NPM og i tilfelle hva er det for noe – er både et faglig og politisk problem. En mulig vei ut av (i hvert fall det faglige) uføret er å heve abstraksjonsnivået: Å ta et skritt tilbake til det kunnskapsteoretiske nivået og spørre om det finnes systematiske forskjeller mellom de reformene mange av oss liker å stemple som NPM-reformer, og andre forvaltningspolitiske tradisjoner.

Basert på egne observasjoner og refleksjon vil jeg hevde at vi kan identifisere fem slike kunnskapsteoretiske premisser som i praksis kan brukes som kriterier for å vurdere en reforms grad av «NPM-het». Slik får premissene en funksjon som tilsvarer dimensjonene i en typologi, med den forskjell at typologien i dette tilfellet ikke er ferdig utviklet. Alt jeg har så langt to ytterpunkter på et kontinuum som går fra rendyrket NPM til ikke NPM i det hele tatt. Mer konkret kan vi holde et hvert stykke forvaltningspolitikk opp mot følgende 5 kriterier, hvor poenget er at jo sterkere innslaget av disse 5 premissene er, jo mer rimelig er det å beskrive en konkret reform, eller et partsinnlegg som forholder seg til reformer som uttrykk for NPM.

De fem kriteriene jeg vil foreslå er:

Økonomistisk menneskesyn: Altså at man konseptualiserer forvaltningsansatte som ytre motiverte, rasjonelle, materielt orienterte egeninteresserte aktører, noe som i sin tur gjør incentivbasert (eller styring ved hjelp av pisk og gulrot) til et fornuftig hovedprinsipp når mennesker skal ledes og motiveres.

¹ Uttalelsen falt under LO-Stats kartellkonferanse på Gol i 2008

² Lundquist L. (1998) *Demokratiens Våktare*. Lund: Studentlitteratur

Sen-positivistisk epistemologi: Dette premisset innebærer at man (mer eller mindre eksplisitt) mener at alt som er vesentlig mht innsats og output kan måles og telles og dermed belønnes. Det er liten frykt for at man mister noe vesentlig i det ønskelige prestasjoner omgjøres til tallstørrelser.

Ontologisk og metodologisk individualisme: Dette premisset innebærer det syn at mål kan formuleres enkeltvis, mens effektivitet måles best på lavt aggregeringsnivå. Komplekse avveininger mellom ulike mål og koordineringsproblemer/gevinster som kan oppstå mellom forvaltningsenheter tones ned.

Dekontekstualisert forståelse av organisasjonsoppskrifter: Dette premisset innebærer at kvalitative forskjeller mellom offentlig og privat virksomhet tones ned, mens fellestrekk understrekes. Innebærer at styringsformer og organisasjonselementer lett kan overføres fra privat til offentlig sektor (og omvendt).

Generisk begrep om ledelse: Framhever ledelse som et eget fag og en egen ferdighet jfr begrepet "lederkompetanse. Innebærer en nedtoning av faglig fundert ledelse og institusjonsspesifikke krav til det samme.

Dette er miks med klare svakheter. Kritikken vil være at den er kostnadsdrivende og tillitsundergravende, noen ganger direkte farlig, andre ganger mest irriterende. Min personlige erfaring er at NPM for blir en kilde til tomme ritualer, dyre konsulenter og for motstanderne: inspirasjon til fernissproduksjon. Fernisser og blendverk å søke ly bak mens lojale organisasjonsmedarbeidere forsøker å få gjort den egentlige jobben sin.³

Har jeg rett i at overdreven kontroll på irrelevante, demotiverende og jukseframbringende mål er ineffektivt, kunne en blå-blå regjering faktisk effektivisere offentlig sektor ved å bygge ned kontrollbyråkratiet. I valgkampen våren lovet de to blå partiene å spare penger ved å «avbyråkratisere» Norge. Slik går det nok ikke. Snarere tvert imot. Folk på høyresiden har sin tro på markedet, sin næringslivsbeundring og sin byråkratiforakt. Det er noe av det som gjør dem til dem de er.

Et annet og kanskje mer utfordrende spørsmål er hvorfor en rødgrønn regjering viste seg helt impotente i møte med NPM? Her kan det tenkes mange hypoteser, og ingen av dem er direkte gjensidig utelukkende. Én mulig hypotese er at den politiske eliten ikke har tid til å tenke på slikt. Politikerrollen er i dag mer preget av utspill og innspill, enn av politikkutvikling. Det er vel derfor de har så mange informasjonsrådgivere.

En annen hypotese er at de er ofre for vanetenkning. At de, som Grete Faremo så tydelig demonstrerte da 22. julikommisjonens rapport ble lagt fram, er fanget i et hjelpeløst språk ingen egentlig forstår, men som kan høres voksent og ansvarlig ut.⁴ En tredje mulighet er at krav om dokumentasjon og mål fungerer som en forsikring: Det som

³ For en avansert diskusjon av fernisser og hyklery i organisasjoner, se Nils Brunson 2002: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*: Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

⁴ Se Morten Strøksnes «Harde Fakta» i Bergens Tidende 01.10.12.

gjelder er ikke hva som faktisk skjer, men å kunne vise at man har ført tilsyn hvis noe skulle gå galt.

Ingen av disse hypotesene tilskriver demokratiske valgte politikere en aktiv rolle i forvaltningspolitikken. Hvem er i så fall NPM-paradigmets kjernetropper? Jeg tror at det finnes en byråkratisk elite som føler at de gjør jobben sin hvis de plager dem som produserer velferds-statens tjenester med stadig nye måle- og kontrollordninger. Finansdepartementet kunne være en opplagt kandidat. Finansdepartementet er vårt eneste egentlige «overdepartement», og det er ikke uten grunn at folk med bakgrunn derfra gjerne blir satt i topp-posisjoner i andre departement.

Min hypotese er at finansbyråkratene selv drives av en oppriktig fellesskapsånd – en dypt festet norm om ansvarlighet og god forvaltning av fellesskapets penger. Men slik normstyrt atferd er ikke noe som nødvendigvis tilskrives oss andre. Vi sees på – gjennom den nyklassiske mikro-økonomiens briller – som ytre styrte mennesker med hang til å bruke mest mulig av statens penger på egne karrierer og våre sektors formål. Og videre: Skal det skapes orden her i verden, må jo alle formål gjøres om til noe målbart.

En annen gruppe er de som ikke bare lever med, men av, paradigmet: ledere og konsulenter som sirkulerer mellom jobber og tildeler hverandre oppdrag. De behersker de språklige kodene og nyter statusen som ideen om «leder-kompetanse» gir dem.

Seriekoblet paranoia

Hovedtrekkene i det som står over ble publisert i Klassekampen i juni 2013 under overskriften «målbart idioti». Jeg har aldri før fått så mange engasjerte og til dels lange reaksjoner på noe jeg har skrevet i en avis. Alle var interessante, informerte og kloke, men samtidig oste de av frustrasjon over den absurde, markedssimulerende, nypositivistiske ideologien som vanskeliggjør hverdagen for alt fra sykepleiere til konduktører.

Som spaltist i en avis tenker jeg at bak hver person som tar seg bryet med å skrive en epost med kommentar, ros og tilskudd står det flere ti-talls personer som har blitt engasjert av teksten, men uten helt å finne grunn og/eller energi til å sende en epost til forfatteren. Jeg har ikke empirisk dekning for dette, men jeg synes det virker som en rimelig antagelse, ikke minst basert på egne erfaringer som leser av andres spalter. Jeg lar meg ofte engasjere av et stykke tekst, men det er svært sjelden jeg skriver til forfatteren av den grunn.

Et av brevene gjorde særlig inntrykk. Det var fra en sykepleier i en administrativ stilling, gift med en lege ved samme sykehus. En dag hadde hun reist til helseforetakets hovedkvarter for møter. Der var alle hun skulle hatt tak i opptatt av å feire innføringen av et nytt system for pasientadministrasjon med kaffe og kake. Da hun kom hjem til sin mann kunne han fortelle om en kaotisk dag på sykehuset. Ikke noe hadde fungert, de manglet tilgang til pasientopplysninger, røntgenbilder med videre. Det viktige her er ikke at systemet ikke virket, men avstanden som avtegnes med den premature feiringen.

Damen fortalte at nå har de gitt opp. Hun og mannen er utslitt av å kjempe mot et system som ikke vil la dem bruke mesteparten av energien sin på å bruke og utvikle kunnskap i omsorgens tjeneste. De pensjonerer seg tidlig og sykehuset mister kompetanse, erfaring og oppriktig engasjement for pasientenes beste. Jeg er redd det er mange slike historier der ute. Rektoren på en barneskole – en bauta i sitt lokalmiljø – sa det samme da han tok tidligpensjon for noen år siden.

Flere av reaksjonene jeg fikk på artikkelen mer enn antyder den samme tendensen. Noen kjemper videre, andre gir opp, men alle er frustrerte. Frustrerte fordi det er et system der ute som hindrer dem i å realisere sine gode intensjoner. New Public Management er et komplekst og omfattende system. Det er mange aktører – eller "skurker" om man vil som er med å drive det fram og holde det oppe. I det siste har det slått meg at det ikke holder med et rent aktør-perspektiv. Det er noe mer der, en form for seriekoblet paranoia drevet fram av frykten for ikke å kunne dokumentere at man er rasjonell og målbevisst.

Poenget ble åpenbart i et styremøte jeg var i for ikke lenge siden. Organet jeg sitter i styret for, driver åpenbart veldig godt, det er bare å følge med på aktiviteten deres, så ser man det. Men oppgavens natur er ikke slik at de egner seg for tallfestede mål. Vi hadde en god og informert diskusjon rundt styrebordet om det meningsløse i å tallfeste vår aktivitet før styrelederen – en imponerende person jeg har lært å kjenne som klok, erfaren og smart – avrundet med å si at hun insisterte på å ha noen mål å rapportere på likevel.

Da slo det meg. Damen må rettferdiggjøre seg og dokumentere overfor departementet som har oppnevnt henne. Som en erfaren leder i offentlige systemer så hun forbi vår engasjerte diskusjon om det irrelevante og potensielt farlige i å tallfeste, hun visste hva systemet krevde og var innstilt på å bare gjøre det. Hun tok konsekvensen av et system der presentasjon er vel så viktig som prestasjon. Departementet må i sin tur rapportere til Stortinget, i praksis Riksrevisjonen. Riksrevisjonen skal bidra til å forbygge skandaleoppslag i pressen om at organ x, y eller z er et supperåd uten mål (og dermed uten mening).

Alle er de underkastet det den store amerikanske organisasjonsteoretikeren Jim March kaller myten om rasjonalitet. Det er en myte som er blitt helt hegemonisk i vår kultur og i dagens styringskultur. Psykologene kan fortelle oss at vi på individnivå finner det ubehagelig å ta inn over oss hvor tvetydig, vanskelig målbar og ofte tilfeldig verden egentlig er. På systemnivå har vi en frykt for å ikke framstå som rasjonelle. Alle står til ansvar for noen, men ingen tar (eller har?) ansvaret for den seriekoblede paranoiaen.

Forakten for det offentlige

New Public Management og tankesettet den reflekterer har også en personlig side, med private konsekvenser. Forfatteren av disse ord er en hvit, heterofil, middelaldrende mann fra en stor norsk by, tilhører den velutdannede middelklassen og snakker den sosiolekten som dominerer det offentlige livet i Norge. Jeg er stort sett født inn i alt dette. Denne pakken av egenskaper har gitt privilegier, jeg har stort sett sluppet å få umotivert dritt fra andre mennesker. Jeg har ikke måttet leve med, verken på sinn eller

kropp, den formen for diskriminering og latterliggjøring homofile, innvandrere, kvinner eller folk med sjeldne dialekter kan risikere.

Det er imidlertid ett unntak. Som offentlig ansatt føler jeg meg noen ganger som fritt vilt. Tilsynelatende velinformerte og godt avrundede mennesker som ville synes det var pinlig å bli avslørt som homofobe, rasister eller sjåvinister av ymse slag, synes det er helt greit å bringe til torgs fordomsfulle utsagn i retning av at vi i offentlig sektor sliter med slett arbeidsmoral, elendig organisering og at vi heller ikke bidrar til verdiskaping. Dumme, uinformerte generaliseringer uten respekt for verken kunnskap eller dem det rammer. Hadde jeg hatt en annen hudfarge, vært kvinne eller homofil og møtt tilsvarende holdninger, hadde det vært innenfor spillereglene å bli rasende. Nå forventes det at jeg i verste fall smiler overbærende, eventuelt forteller behersket om hvordan det egentlig er på et sykehus eller i Finansdepartementet.

Det er noe selvsagt og ukontroversielt over det å ha negative holdninger til det offentlige i sin alminnelighet, og offentlige byråkrater i særdeleshet. Det er en del av et felles bakteppe for mange samtaler. Derfor er det trygt å spille på det både for politiske og humoristiske formål.

Hvorfor er det slik? Jeg forestiller meg at byråkratikritikken for alvor skjøt fart i siste halvdel av 1970-tallet, da inflasjonen var høy, offentlig sektor vokste raskt, reguleringene ble enda flere og marginalsatten ("skatten på overtid") ble så høy at det virket meningsløst for sykepleiere og andre viktige grupper å ta på seg den overtiden systemet trengte at de tok. Høyre med Erling Norvik og Kåre Willoch skulle redde oss fra "formynderstaten", som de kalte det. Og de hadde et poeng eller tre, det kan selv jeg som aldri har stemt noe annet enn SV, lett se.

Å innrømme dette er ikke det samme som å si at det er OK å mobbe det offentlige. Det jeg innrømmer er at systemet trengte en justering på noen punkter, og at mange offentlig ansatte, også på universiteter og høyskoler, hadde godt av å tenke gjennom egne prioriteringer.

Men nå, 40 år senere, har det gått helt galt. I stedet for interessant, nyansert og konstruktiv kritikk er klimaet preget av fordømmer, og bakteppet som tillater fordummende generaliseringer henger fortsatt der. Vi fikk mange eksempler på det i valgkampen før valget i 2013. Frp var verst. Hver gang partiets ledende representanter ble spurt om hvordan de skulle få sin infantile kutte skatter/øke ytelser-politikk til å henge sammen, parerte de med å love å kutte i unødvendig byråkrati. Her ble det ikke skilt mellom tjenesteproduksjon og administrasjon, og spørsmålet om hvilke "byråkrater" som skulle kuttes forble i tåka gjennom hele valgkampen. Og som sagt over, det er vanskelig å tro at de blå-blå skal klare å kutte i kontrollbyråkratiet, så lenge det ideologiske utgangspunktet deres er som det er.

Høyre er mer subtile med sitt løfte om "nye ideer" og å jobbe smartere. Hos dem er det mer implisitt: Markedet kan levere tjenester billigere, skal de ha oss til å tro, mens man seiler tett opp mot den absurde illusjonen at tjenester levert fra privat sektor er verdiskapende, mens tjenester levert fra det offentlige bruker opp verdier. NHO fulgte opp den samme ideen med sine lite redelige alarmer over veksten i antallet offentlige ansatte, der man selektivt ser på absolutte tall, i stedet for å se på andel av

sysselsettingen. Det er noe misforstått, uredelig og i siste instans krenkende over denne diskursen.

Vi har fortsatt et godt og ukorrupt byråkrati her i landet. Enten vi sammenligner historisk eller geografisk, er det en sjeldenhet og en helt avgjørende betingelse for at resten av samfunnet skal fungere godt. Det er uredelig å tegne et bilde av offentlig sektor som et problem. Vår offentlig sektor er primært en ressurs: Lav korrupsjon og likebehandling gir i sin tur bedre tillitsforhold som i neste omgang er med på å gjøre oss både rikere og lykkeligere som samfunn. I tillegg har NHOs medlemsbedrifter stor glede av å kunne rekruttere fra og sysselsette en velutdannet befolkning med gratis helseforsikring i det offentlige. Bakteppet av fordommer er rett og slett krenkende mot alle de menneskene som gjør en skikkelig jobb i det offentliges tjeneste hver dag.