

Alternativet til New Public Management

- Ny ledelsestænkning i offentlige systemer



Af
Jonas Astrup Beck og
Kristian Astrup Nielsen

Forord

Den offentlige debat har i den seneste tid været stærkt præget af begrebet New Public Management og problemerne associeret med denne måde at lede og designe offentlige serviceorganisationer. Men hvad er New Public Management egentlig, og hvorfor skaber begrebet problemer i vores offentlige organisationer i dag?

Vi har oplevet, at disse spørgsmål optager mange ledere i offentlige organisationer i Skandinavien, og mens mange har en idé om problemerne med New Public Management, er de fleste i tvivl om, hvad de skal gøre i stedet.

I denne rapport søger vi at besvare disse vigtige spørgsmål. Vi tror på, at en forståelse for problemerne med New Public Management som *ledelsesparadigme* vil åbne op for muligheden for at introducere et nyt perspektiv på design og ledelse af vores offentlige serviceorganisationer. Et perspektiv, som beviseligt skaber bedre offentlig service til borgerne, mere tilfredse medarbejdere og lavere omkostninger.

God læselyst!

Jonas Astrup Beck
Partner i Vanguard Danmark
Cand. Merc. SOL

Kristian Astrup Nielsen
Direktør og Partner i Vanguard Danmark
M.Sc FIB

Rapport version 1.2

Vanguard Consulting er en konsulentvirksomhed, der blev etableret i England i 1984 af professor John Seddon. John Seddon udviklede Vanguard Metoden som en specifik forandringsmetode for serviceorganisationer. Vanguard Metoden bliver i dag anvendt i 12 lande i både private og offentlige serviceorganisationer.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion	1
2. Ledelsestænkningen er bestemmende for præstationen	1
3. Baggrunden for New Public Management	3
4. New Public Management – et u hensigtsmæssigt ledelsesparadigme	4
4.1 Stordriftsfordele	4
4.2 For få ressourcer	5
4.3 Vi skal optimere hver del af organisationen	5
4.4 Frie markeder	6
4.5 Mål, Målsatte garantier & Benchmarking	7
4.6 Regulering og Kontrol – vi kan ikke stole på medarbejderne eller borgerne	8
4.7 IT	9
5. Industrialisering af de offentlige services	10
6. New Public Management i relation til borgeren	11
6.1 Ikke-værdiskabende efterspørgsel (IVS) – Et symptom på, at NPM har fejlet	11
7. Vi har et tænkeproblem i det offentlige	12
8. Et bedre alternativ baseret på Systemtænkning: Vanguard Metoden	14
8.1 Ny tænkning fører til nye spørgsmål	14
8.2 Ny tænkning i relation til præstationsmåling: Formål – Måling – Metode	16
8.3 Vanguard Metoden vs. New Public Management	17
9. Ny ledelsestænkning i praksis – Case-eksempler	17
9.1 Byggesag	18
9.2 HR	19
9.3 Pladsanvisningen	20
9.4 Sygedagpenge	20
9.5 Hjemmeplejen	21
10. Ny tænkning – Nyt lederskab	22

I. Introduktion

Velfærdsdebatten i Danmark signalerer i øjeblikket et opgør med New Public Management (NPM)ⁱ og de dominerende idéer bag mange af de forandringer, der har ramt det offentlige de seneste 10-15 år. Der bliver sat spørgsmålstegn ved, om begrebet produktivitet fører til kvalitet og forbedret velfærdⁱⁱ. Mål og KPI-redskaber bliver udfordret, og der er en begyndende skepsis over for, om den 'robuste medarbejder' er den rigtige løsning på en stresset medarbejderstab og et bekymrende højt sygefraværⁱⁱⁱ. Disse erkendelser er vigtige og positive.

Der er dog en fare for, at 'det nye', der kommer som et modsvar på NPM, reelt set blot bliver gammel vin på nye flasker. Idéer om ny offentlig ledelse og styring er givetvis noget, der kan fylde sæder til konferencer og kurser, men det er tvivlsomt, hvorvidt det kommer til at påvirke mødet mellem borgere og det offentlige i praksis. Risikoen er, at man ender med blot at tale om at gøre noget anderledes. Sker dette, bliver konsekvensen i bedste fald status quo og i værste fald, at velfærden forringes og omkostningerne stiger – igen.

Den offentlige debat om problemerne og udfordringerne med NPM er nødvendig. Det er dog uheldigt, at det er kendetegnende for debatten om NPM, at den udgør et meget fragmenteret fokus på, hvordan man kan forbedre enkelte delelementer af NPM, i stedet for at udfordre NPM som en helhed – og dette er et farligt fokus.

Med denne rapport vil vi gerne adressere NPM for dét, det er – et ledelsesparadigme. Vi vil fremhæve vigtigheden af at forstå konsekvenserne af NPM paradigmet, og dette indebærer erkendelse af en række kontraintuitive sandheder, som fx:

- at omkostningerne stiger, når man styrer efter omkostningerne,
- at præstationsmåling via mål og benchmarking gør præstationen dårligere, og
- at standardisering gør servicen dårligere og får omkostningerne til at stige.

Efter en kritisk gennemgang af NPM som et ledelsesparadigme vil vi foreslå et bedre alternativ til NPM, baseret på systemtænkning. Et alternativ som allerede har ført til en lang række positive og solide resultater i praksis på service, arbejdsglæde og omkostninger.

2. Ledelsestænkningen er bestemmende for præstationen

Tilbage i 1950'erne udførte W. Edwards Deming og Joseph M. Juran videnskabelige studier, der påviste noget interessant i forhold til dét at forbedre en organisations præstation. De lærte, at individers adfærd er styret af det system, de arbejder i. Hvis man vil forbedre den præstation, som systemet leverer igennem sine medarbejdere, er det dermed systemet og ikke individet, man skal fokusere på.

Der findes mange forskellige afgreninger af systemtænkning og variation i forståelsen af, hvad et system er, men fælles for dem alle er:

- Et system skal have et formål.
- Det drejer sig om at forstå helheden.
- Helheden er aldrig summen af de enkelte dele, men derimod et produkt af delenes indbyrdes interaktion.
- At handle på den enkelte del, uden at forstå sammenhængen med helheden er risikabelt, og kan føre til dysfunktionel adfærd og suboptimering.

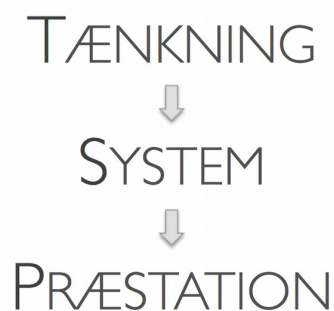
Overfører man disse punkter til en forståelse af den offentlige serviceorganisation, drejer det sig således om at forstå, hvordan de enkelte dele i organisationen spiller sammen som en helhed for at opnå et formål, defineret fra den målgruppe, som systemet eksisterer for at servicere, nemlig borgerne. Med systemet forstås således hele systemet, med funktioner, afdelinger, budgetter, måltal, succeskriterier, procedurer, regler, IT, osv.

Det drejer sig med andre ord om at forstå, om man har designet et system, der målretter medarbejdernes fokus på at levere høj servicekvalitet fra borgernes perspektiv, eller om systemet skaber et andet suboptimalt fokus for medarbejderne.

Et systemisk perspektiv på en serviceorganisation kan give et overraskende indblik i, hvorfor præstationen ift. service, arbejdsglæde og omkostninger er, som den er. Hvis en borger fx har en dårlig serviceoplevelse, ville man typisk i et traditionelt NPM perspektiv fokusere på medarbejderen, som leverede den dårlige oplevelse. Man ville dermed ikke sætte spørgsmålstegn ved, om der var noget i de rammer, som medarbejderen arbejder i, der var bestemmende for den uønskede medarbejderadfærd.

En forståelse af, hvilke forhold i systemet, der er årsagerne til dårlig borgerservice, dysfunktionel medarbejderadfærd, spild i systemet og høje omkostninger er første skridt mod en systemisk forbedring. Næste skridt er en forståelse af og indsigt i, hvorfor systemet er designet og ledet, som det er. Det drejer sig med andre ord om at forstå, hvilke antagelser og ledelsesmæssig tænkning, der ligger til grund for de ledelsesmæssige beslutninger og handlinger, som har gjort, at systemet har udformet sig, som det har og bliver ledet, som det gør.

Sammenhængen mellem den ledelsesmæssige tænkning, systemet og præstationen er illustreret i nedenstående figur:



En vedvarende forbedring af præstationen kræver et re-design af systemet, og et re-design af systemet kræver en ændret ledelsestænkning. Hvis man ikke ændrer ledelsestænkning, vil enhver ændring af systemet være et produkt af gårsdagens antagelser, og vil således føre til, at organisationen blot gør 'mere af det samme' – eller som Russell Ackoff udtrykte det 'gør det forkerte mere rigtigt'.

Den gældende ledelsestænkning er således årsagen til den måde, systemet bliver designet og ledet på, og systemet er årsagen til præstationen. Hvis vi vil forstå årsagerne til præstationsproblemerne i den offentlige sektor, er det således vigtigt først at forstå den ledelsestænkning, der ligger til grund for, at systemet bliver designet og ledet, som det gør.

3. Baggrunden for New Public Management

New Public Management er ikke et nyt begreb. Begrebet blev først anvendt i 1991 af Christopher Hood, der anvendte det som en samlebetegnelse for en række af lignende idéer, der blev anvendt i offentlige organisationer i mange OECD lande fra slutningen af 1970'erne og op igennem 1980'erne. Hood beskrev dengang begrebet NPM som et fælles begreb for syv overlappende tendenser i den offentlige serviceledelse^{iv}:

1. Et øget fokus på synlig, 'hands-on' og professionel top-down ledelse i den offentlige sektor
2. Anvendelse af eksplicitte og formelle målbare standarder og mål for præstation
3. Et øget fokus på kontrol af output
4. Et skift mod større opsplnitning af enheder i den offentlige sektor
5. Et skift mod øget kontraktstyret konkurrence i den offentlige sektor
6. Et øget fokus på at anvende ledelsestilgange fra den private sektor i den offentlige sektor
7. Et øget fokus på større disciplin og sparsommelighed i anvendelsen af ressourcer

Hood (1991) beskriver baggrunden for disse idéer som kombinationen af to overordnede tankesæt. Den ene doktrin er bygget på idéer omkring større konkurrence, brugervalg, transparens og fokus på incitament-strukturer. Den anden doktrin fokuserer på en forretningsmæssig ledelsesstil, der er en kombination af neo-Tayloristiske tilgange, med fokus på øget kontrol, regulering og supervision, og 'new wave management', der har et mere positivt syn på medarbejderne som værende selv-motiverende^v.

Efter den første karakterisering af Hood i 1991 blev NPM hurtigt populær i vestlige demokratier i 1990'erne – især på grund af opbakning fra den kraftigt voksende management konsulentindustri, større finansielle virksomheder som World Bank og IMF og især på grund af OECD's rapporter om offentlig ledelse^{vi}.

De oprindelige idéer bag NPM har således i dag mere end 26 års historie bag sig, og styringsidéer har det med at udvikle sig over tid. Ifølge Greve og Ejersbo^{vii}, har især to styringstendenser udover NPM i den senere tid påvirket den offentlige ledelse:

- New Public Governance (NPG), der opfordrer til ledelse i og gennem netværk.
- Den Neo-Weberianske Stats styringsmodel, der, suppleret med idéen om den digitale stat, fokuserer på at sammentænke organisatoriske muligheder og at effektivisere gennem stordriftsfordele og digitale løsninger.

Den offentlige styring har således, med New Public Management som kerneparadigmet, et stærkt fokus på markedsstyring, 'ledelse og performance' og resultatopfølgning. I den senere tid er det blevet påvirket af et stigende fokus på netværk, stordriftsfordele og digitalisering.

Det er disse styringsidéer, som vi møder dagligt i vores offentlige systemer i dag, og det er dem, som vi under paraply-begrebet New Public Management, vil adressere i de efterfølgende afsnit.

4. New Public Management – et u hensigtsmæssigt ledelsesparadigme

Når man bevæger sig ind i offentlige systemer og begynder at interessere sig for, hvad der optager politiske og administrative ledere, så lærer man, at de i overvejende grad er optagede af at besvare følgende spørgsmål:

- Hvad skal man som borger kunne forvente af det offentlige (forventningerne er nemlig for høje), og hvordan kan vi få borgerne til at forstå det?
- Hvordan kan jeg overholde *mit* budget?
- Hvordan kan vi levere på servicemålene og se godt ud i vores benchmarking?
- Hvad kan vi gøre mindre af?
- Kan vi sende borgerne 'ind' via en billigere kanal (hvem sagde digitalisering)?
- Hvad koster meget at gøre, og hvad kan vi helt undlade at gøre?
- Hvor meget kan borgerne selv gøre?
- Hvor meget kan vi lægge over på frivillige kræfter?
- Hvordan kan vi funktionalisere, specialisere, standardisere og centralisere arbejdet?
- Hvordan kan vi derefter outsource arbejdet?
- Hvordan kan vi sætte klare (måske mere intelligente mål), så vi kan styre organisationen?

Hvis man spørger ind til, hvorfor det netop er disse spørgsmål, der optager lederne, så vil man afdække en række grundlæggende, men fejlagtige ledelsesmæssige antagelser omkring, hvordan man bedst designer og leder velfærd i Danmark. Disse ledelsesmæssige antagelser er alle rodfæstede i dét, vi nu kender som NPM, så lad os gennemgå de væsentligste antagelser én for en.

4.1 Stordriftsfordele

Antagelsen om, at god ledelse i offentlige serviceorganisationer handler om at opnå stordriftsfordele er en af de mest grundlæggende antagelser i NPM paradigmet.

Idéen om stordriftsfordele havde sin oprindelse i det tidlige industrielle produktionsmiljø. Større fabrikker producerede varer til lavere enhedsomkostninger. Dette gjorde man gennem behård arbejdsdeling og standardisering ved samlebandet. Man fokuserede indædt på at minimere omkostningerne i hvert trin og hver handling i processen, da man derved kunne opnå stordriftsfordele – dvs. lavere enhedsomkostninger ved produktion af stor volumen.

I vores offentlige organisationer er perspektivet essentielt set det samme i dag, da man antager, at dette er den bedste måde at have styr på omkostningerne. Man ønsker at skabe en organisation, der konstant minimerer omkostningerne i hver aktivitet eller handling, så konsekvenserne efterfølgende er lavere enhedsomkostninger. Én aktivitet, handling eller enhed kan være alt fra en telefonsamtale i borgerservice til en knæoperation på hospitalet, men antagelsen er den samme; hvis man optimerer på enhedsomkostningerne, så får man de samme ydelser, bare billigere.

Fokus på at opnå stordriftsfordele i den offentlige sektor har ført til, at services bliver designet som fabrikker. Det har medført separation af for- og bagkontorer, overvågning af aktivitet, specialisering og standardisering af arbejde, kontrol og brug af servicekontrakter og standardtider. Disse er alle ledelsesmæssige faktorer, som man tror, vil reducere omkostningerne, som de gjorde det i de tidlige produktionsvirksomheder.

I de følgende afsnit vil vi illustrere, hvordan konsekvensen af disse faktorer i et servicemiljø i realiteten har den kontraintuitive effekt, at de får omkostningerne til at stige, i stedet for at falde.

4.2 For få ressourcer

I forlængelse af antagelsen om, at man i de offentlige services skal søge at opnå stordriftsfordele ligger en antagelse om, at vi ikke kan løfte velfærdsopgaven med de samme ressourcer som i dag, da borgernes forventninger er stigende og urealistiske i forhold til, hvad der er muligt at levere. Der er derfor en opfattelse af, at god velfærd vil koste mere end dårlig eller middelmådig velfærd, og velmente forbedringsinitiativer ender ofte i realiteten med at blive til spare-øvelser, hvor man prøver at reducere den negative effekt af færre ressourcer på serviceleverancen.

Konsekvensen af denne antagelse er, at man ikke fokuserer på at forbedre servicen, da formodningen er, at det vil være for omkostningstungt at gøre. Ude hos borgerne betyder dette ofte, at de ikke får den hjælp, de har behov for, hvilket efterfølgende medfører større omkostninger, når behovet udvikler sig, og det offentlige bliver tvunget til at skride til handling.

4.3 Vi skal optimere hver del af organisationen

Man antager desuden, at en forbedring af det offentlige kan foretages, ved at man fokuserer og optimerer på de enkelte dele af systemet. Forbedringstiltag for funktionelt afgrænsede områder eller delprocesser antages således at optimere helheden. Risikoen ved denne antagelse er blot, at de offentlige organisationer opleves som ét system fra borgernes perspektiv. Systemets (det offentliges) evne til at fungere afhænger som nævnt af, hvordan og hvor godt de enkelte dele interagerer – altså hvordan orkestret spiller sammen – og afgrænsede forbedringstiltag, der ikke tager en end-to-end betragtning fra borgernes perspektiv, er derfor yderst risikable. Man kan fx nemt på kort sigt spare på de forebyggende indsatser for børn og unge, for derefter på den lange bane at betale en markant højere pris (menneskeligt og i kroner og øre) på anbringelsesområdet og senere i retsvæsenet.

I et meget sigende eksempel i en Børn & Unge forvaltning havde en familie med en mor og børn behov for hjælp. Det offentlige stillede med i alt 27 forskellige personer, som fra hvert deres perspektiv gjorde sit bedste for at forstå og hjælpe familien. Man kan måske fra familiens perspektiv forestille sig, hvordan det må opleves, når så mange fagpersoner gerne vil hjælpe. De mange personskift i kontakten mellem familien og det offentlige umuliggjorde opbyggelse af et tillidsforhold. I

sidste ende blev børnene hentet af politiet og anbragt i døgninstitution. Hvis formålet var at hjælpe familien på ret køl igen, fejlede det offentlige. Men hver enkelt del gjorde sit bedste.

4.4 Frie markeder

I det offentlige eksisterer der desuden en stålsat tro på, at det frie marked er en essentiel faktor i bestræbelsen på at opnå organisatorisk effektivitet, og at markeds kræfterne kan skabe bedre velfærd for pengene. Udlicitering foretages med udgangspunkt i den samme stordriftsånd, og kontrakterne bygges derfor op omkring standarder, kravspecifikationer og måltal. John Seddon fortæller om erfaringerne fra England: "Politikere tror, at det frie marked er en essentiel faktor i bestræbelsen på at opnå organisatorisk effektivitet. ... I nyere tid har man i England været vidne til mange flaskoer inden for større outsourcete kontrakter i sundhedsvæsenet, hvor priserne blev fastsat på basis af historiske omkostninger, uden nogen reel forståelse for efterspørgslen. Kontrakterne var derfor dømt til at fejle."

I Danmark er resultaterne tilsyneladende ikke meget anderledes. KORA skriver: "På baggrund af de analyser, AKF har foretaget for Udbudsrådet, står det klart, at der ikke findes dokumentation for, at der generelt er positive effekter forbundet med øget konkurrenceudsættelse på børnepasnings- og ældreområdet. Det gælder både i forhold til økonomi og kvalitet i tilbuddene.^{viii}" På ældreområdet er 22 større plejefirmaer gået konkurs i Danmark siden 2013^{ix}. Når private aktører går konkurs, koster det ressourcer at sikre, at borgerne får hjælp. Dette medfører nye ansigter, der betyder dårligere kontinuitet i serviceoplevelsen - et parameter vi har lært er et af de vigtigste, man bør fokusere på, hvis man vil forbedre sundhedssystemet. I bestræbelserne på at skabe konkurrence er der brugt enorme ressourcer på at skabe udbudsmaterialer, tildele kontrakter, og opbygge et tilsynssystem med de private aktører.

Forskere fra forskningsprojektet EffektDoku, der ledes af Ole Helby Petersen fra Roskilde Universitet, har studeret konkurrenceudsættelser og er kommet frem til, at "den gennemsnitlige effektiviseringsgevinst ifølge empiriske målinger var 10-15 % i perioden 2000-05 og 5-7 % i perioden 2005-10, for til sidst at falde til 2-3 % i perioden 2010-2015. Også her har NPM altså svært ved at levere varen – specielt når man tager i betragtning, at omkostningerne ved at udlicitere og kontrollere kontraktoverholdelsen sjældent er modregnet i effektiviseringsgevinsten."^x I en anden rapport fra 2015 har Ole Helby Petersen og Erik Bækkeskov undersøgt, hvad det koster at lave et udbud frem til kontraktindgåelse. Selvom rapporten ikke er repræsentativ for alle offentlige udbud, giver den et indblik i, hvilke omkostninger der også følger med en udlicitering: "Den gennemsnitlige udbudsomkostning i de 79 cases er cirka 2 procent af den samlede kontraktværdi".^{xi} Der er altså tale om væsentlige omkostninger bare for at få kontrakten på plads. Til gengæld er det ifølge forsker Ulf Hjelmar, programleder og ph.d. på KORA: "...ret velbelyst, at udlicitering oftest fører til forringelser i løn- og arbejdsvilkår"^{xii}. Det er altså primært medarbejderne, der betaler prisen for den opnåede besparelse.

For at kunne vurdere, hvorvidt konkurrenceudsættelse rent faktisk sparer det offentlige penge, har man behov for at vurdere de totale omkostninger. Det indebærer både omkostningerne forbundet med udvælgelse af leverandører og kontraktindgåelse, omkostninger til løbende tilsyn og kontrol og omkostningerne til at hjemtage konkursramte opgaver. Desværre findes der ikke tal, der viser, hvad det koster at kontrollere kontraktoverholdelse, samt for hjemtagelse af konkursramte opgaver, hvilket

betyder at totalomkostningerne i dag er ukendte. Det burde ellers være disse totalomkostninger, man kunne vurdere den eventuelle effektiviseringsgevinst ud fra. Interessant er det, at en velfærdstænkning, der har omkostninger som sit omdrejningspunkt, interesserer sig så lidt for de omkostninger, der faktisk betyder noget.

Det er vigtigt at nævne, at denne rapport ikke er et argument imod konkurrenceudsættelse i sig selv, men mere et argument imod måden man konkurrenceudsætter.

Slutteligt må vi konstatere, at det ser ud til, at vi kan forvente os mere af det samme i fremtiden. VLAK regeringen har i det nye regeringsgrundlag skrevet, at man vil arbejde på, at flere opgaver kan sættes i udbud ved brug af obligatoriske måltal og medfølgende benchmarking.^{xiii}

4.5 Mål, Målsatte garantier & Benchmarking

Mål og målsatte behandlings- og udredningsgarantier er ofte et middel til at implementere tanken om, at mere konkurrence kan hjælpe det offentlige til at effektivisere. De bliver brugt til benchmarking imellem dele af det offentlige og udarbejdelse af ranglister, og den underliggende antagelse er, at man kan blive mere effektiv ved at sammenligne sig med og lære af hinanden ud fra et 'best practice' perspektiv.

Borgerne kan også anvende ranglisterne til frit at vælge den del af det offentlige, der ser ud til at klare sig bedst. De dele af det offentlige, som fx sundhedsvæsenet, der modtager budget på baggrund af udførte aktiviteter har et yderligere incitament til at være godt placeret i forhold til behandlings- og udredningsgarantierne, da flere borgere vil vælge stedet med de pæneste tal.

Ledelsesmæssigt er tanken også tiltalende. Man udstikker klare mål og presser derefter hierarkiet til at levere på de mål, der er blevet bestemt. Antagelsen er implicit, at ledelsen i hierarkiet ved bedst, og at det er medarbejdernes opgave at levere på tallene. Hvis tallene ser pæne ud, så antager man, at det er lig god service for borgerne. Måling anvendes således til kontrol gennem hierarkiet.

Hvis ledelse bare var så lige til.

Problemet er, at statiske mål og målsætninger essentielt set udgør 'bedste gæt' fra ledelsens side på, hvor meget præstationen ønskes forbedret. Dette betyder, at ethvert mål essentielt set er en arbitrær størrelse. Konsekvensen af at tvinge arbitrære mål ned gennem hierarkiet er, at systemet forvrænges. Arbejdet bliver organiseret med målet for øje i stedet for borgernes behov, og konsekvensen bliver, at medarbejdere og ledere 'snyder' for at få ros eller for at undgå straf. Målene bliver nået, mens formålet med servicen fortrænges. Afrapportering af 'målopfyldelse' skaber en illusion af kontrol, hvor ledere, politikere og kommentatorer tror, at tingene fungerer, mens virkeligheden for borgerne er en anden.

En frustreret politiassistent beskriver tydeligt i et læserbrev, hvordan målene kommer i vejen for formålet med politiets services fra borgernes perspektiv: "Vi politifolk blev beordret ud på gaden, her i denne skønne juletid, med det ene formål at udskrive bøder, så årets "måltal" kunne indfries. Det ville udløse 4,5 millioner kroner mere i næste års budget hos Fyns Politi...Trist at skulle beordres ud og "nakke" så mange gode medborgere som muligt, af rent økonomiske årsager"^{xiv}.

I psykiatrien har det medført: "Ingen terapi, mere medicin. Når tidspresset er størst, har psykologerne

og lægerne oplevet at skulle stille diagnoser på børn på baggrund af andres vurderinger »beskrevet kort i patientens journal«. Det øger risikoen for overfladiske diagnoser, der kan føre til genindlæggelser og forværring af tilstanden for psykisk syge børn.”^{xv}

På hospitalerne beskriver Læge Thomas Emil Christensen det således: "Benchmarking var et af taluniversets vigtige værktøjer. F.eks. kunne det afsløre, hvis en afdeling havde problemer med overdødelighed. Så forlangte NPM-disciplene dødeligheden på afdelingen bragt ned, og snart var måltallene forbedrede, hvilket blev fejret med lagkage fra direktionen. Men måske var dødeligheden højere på afdelingen, fordi dens blændende dygtige kirurg tog imod alle komplicerede patienter fra andre afdelinger? Måske forbedrede afdelingen sine måltal ved at overlade vanskelige operationer til andre afdelingers mindre rutinerede kirurger, så prisen for de flotte måltal var, at flere patienter døde?"^{xvi}

Disse eksempler er ikke enkeltstående. Vi har set lignende adfærd i samtlige organisationer, som anvender arbitrære måltal. De er en systemisk årsag til dårlig service samt et utroligt spild af ressourcer og menneskeligt talent.

4.6 Regulering og Kontrol – vi kan ikke stole på medarbejderne eller borgerne

Central regulering i form af inspektion og kontrol fra regeringen og diverse styrelser er metoder til at sikre, at kommunerne gør det, der bliver besluttet fra central side. Afstanden fra Christiansborg til borgerne i lokalområderne er stor. Serviceleverancen fra kommunerne kan ikke påvirkes direkte, og derfor bliver metoderne til forbedring begrænset til skrevne regler, lovttekster og påbud/krav, der bliver kommunikeret ud i kommunerne gennem de gældende funktionelle hierarkier. For at sikre, at det kommunikerede bliver efterlevet, følger man op med inspektioner og audits, da man ellers ikke fra central side har nogen idé om, hvorvidt kommunerne har gjort det, de er blevet påbudt.

Graden af regulering, kontrol og inspektion fra regeringens og styrelsernes side er til stadighed stigende. Der skrives tidsfrister ind i lovttekster, som blot forstærker ovenstående problematikker mht. garantier. Metoder til at levere service til borgerne udspecificeres i stadig mere detaljerede standarder, og tilsynsmyndigheder følger efterfølgende op.

Hvis man ikke følger de specificerede krav til overholdelse af standarder og arbejdsmetoder fra central side, bliver konsekvenserne straf. 'Rebellen fra Langeland', Ole Sørensen, har åbenlyst eksperimenteret sig frem til metoder, som virker for de mennesker, han hjælper i psykiatrien. Måden hvorpå han tænker på sit arbejde udtrykkes meget præcist i udtalelsen: "Jeg ser ikke diagnoser, jeg ser mennesket...". Et besøg af de sociale tilsynsmyndigheder konstaterer imidlertid, at hans behandlingsformer ikke passer ind i det kontrolsystem, han vurderes ud fra. Konsekvensen kan blive nedlukning af en metode, der beviseligt har positive effekter for de mennesker, han hjælper på Langeland. Det behårde fokus på opfyldelse af centrale regler kan således kvæle de innovative behandlingsmetoder, der i praksis fungerer godt fra borgernes perspektiv. Det kunne potentielt set være det mest effektive og billige behandlingstilbud i Danmark, og socialstyrelsen vil lukke det.

Problemet med central regulering og inspektion er, at det skaber et 'efterlevelse af krav-regime'. Innovationen bliver kvalt, men processen skaber også frygt hos lederne i de offentlige services og skader arbejdsglæden.

Kontrol er mistillidens metode. Det giver mening at kontrollere, hvis man ikke har tillid til borgere eller medarbejdere. Derfor repræsenterer graden af kontrol en enorm implicit mistillid til alle borgere og medarbejdere i det offentlige.

I en kommune brugte man 5-6 mio. kr. på lægeerklæringer, der skulle bevise, at borgerne talte sandt, når de var syge. Der var tale om en afdeling på ca. 15 personer og 5-6 mio. udgjorde en ganske stor del af budgettet. Da man undersøgte, om borgerne snød, fandt man ud af, at under 1% ikke talte sandt. Borgerne snød beviseligt ikke. Man lærte desuden, at dem der rent faktisk snød, havde lært, hvordan man ubemærket kunne gebærde sig igennem systemet, for at få sygedagpenge. Der var nemlig en standardregel i systemet, som betød, at det først var efter 5 dages sygdom, der var behov for en lægeerklæring. Hvis du kun er syg 5 dage per måned, så kan du gøre det ubemærket, måned efter måned, og det var der én, der gjorde. Man straffer med andre ord alle dem, der gerne vil gøre det rigtigt, og belønner den meget lille del, der rent faktisk snyder.

Dette harmonerer med den læring, vi har gjort os i det offentlige i de seneste 15 år; langt de fleste borgere er pålidelige, og det samme gælder medarbejderne. Dem, der straffes hårdest i et mistillidssystem er dem, der har mest behov for hjælp, og dem, der snyder systemet, er dem, der belønnes mest. Den aktuelle sag, hvor skat har udbetalt 12 mia. for meget i udbytteskat, behøver næppe yderligere uddybning, men viser samme uhensigtsmæssige mekanisme.

4.7 IT

Udvikling og implementering af digitale løsninger sker med udgangspunkt i samme grundlæggende NPM tænkning. Konsekvensen er standardiserede og centraliserede digitale løsninger, som passer til alle – og derfor til ingen. De digitale løsninger faciliterer og konsoliderer således standardiserings- og centraliseringstiltag, og organisationen bliver fastlåst i IT strukturer, der er designet på baggrund af en transaktionel omkostningstænkning.

Professor ved IT universitetet i København, Søren Lauesen beskriver, hvilke konsekvenser denne tænkning har haft i den offentlige sektor: "Tidligere kunne pantefogeden fx gå ned på stamcafeen og foran venner bede skyldneren betale sit udestående. Det var effektivt, men det kan et it-system ikke. Pantefogeden kunne også banke på hos den gældsramte familie med en pludselig forhøjet el-regning og snakke med dem om el-forbrug. Det kan et it-system ikke. Socialforvaltningen kunne tage hensyn til alkoholikeren, der netop var kommet på benene og skåne ham for at blive stævnet for manglende børnepenge. Det kan et it-system heller ikke. Dermed havde man lavet et system, der ikke kunne inddrive gæld, mens man havde fyret de pantefogeder, som faktisk havde gjort et fint arbejde^{xvii}."

Når IT-systemet ikke kan absorbere variationen i efterspørgslen fra borgerne, bliver konsekvensen forudsigeligt, at borgerne enten kontakter borgerservice for at få hjælp, eller at de indtaster deres oplysninger alligevel. Flere henvendelser til borgerservice vil betyde en øget belastning på systemet, mens forkerte oplysninger om borgerne i systemet kan føre til forkerte beslutninger og afgørelser, som i sidste ende kan føre til flere henvendelser fra borgerne. Begge muligheder medfører en service, der kunne være bedre, og omkostninger, som kunne være undgået. Denne type henvendelser er målbare og kaldes for ikke-værdiskabende efterspørgsel. Dette uddybes senere i rapporten.

For medarbejderne betyder det, at det bliver sværere at udføre arbejdet, og ofte tilpasses arbejdsprocesserne til IT-systemets behov i stedet for behovet hos borgerne.

5. Industrialisering af de offentlige services

De ovennævnte ledelsesmæssige NPM-antagelser er gennemgående fokuserede på, hvad det koster at opnå velfærd i Danmark. Tænkningen er, at man får styr på omkostningerne til velfærd, ved at fokusere på omkostningerne. Stordriftstankerne i NPM repræsenterer en underliggende antagelse om, at produktion og service kan sidestilles, når man taler design og ledelse af arbejdet, da begrebet 'stordriftsfordele' udsprang fra masseproduktionen. Konsekvensen har været en stigende industrialisering af vores offentlige sektor.

Denne industrialisering har som nævnt haft som hovedformål at opnå stordriftsfordele ved at minimere enhedsomkostningerne. Med andre ord, man ønsker at producere mere for mindre. I produktionen opnåede man dette ved at opdele arbejdet i en række opgaver, der blev udført af medarbejdere i funktionaliserede specialafdelinger – typisk ved et samlebånd. Produktivitet blev sikret ved at måle medarbejderne på deres aktivitet, og kvalitet blev sikret ved at måle medarbejdernes output i henhold til de foreskrevne standarder og arbejds gange. Ledernes opgave var at anvende statistiske mål til at forbedre effektivitet og kvalitet ved fokus på medarbejderne. Problemet, man forsøgte at løse i industrialiseringens produktionsapparater med disse ledelsesmæssige principper, var, hvordan man kunne blive bedre til at producere den samme vare mere ensartet (med mindre variation) til lavere omkostninger.

I vores offentlige serviceorganisationer har disse ledelsesprincipper vundet indpas. Vi designer således typisk arbejdet i funktionelle hierarkier, hvor medarbejdere med begrænsede ansvarsområder udfører del-opgaver af serviceprocessen. Logikken er, at jo mere arbejdet bliver opdelt, jo mindre variation er der i medarbejderens arbejdsopgaver, hvilket må betyde, at han eller hun bliver bedre til at udføre opgaven, samtidig med, at han eller hun kan gøre det hurtigere. Produktivitet opnås i hver funktion gennem et fokus på og måling af medarbejdernes aktivitet (hvor meget arbejde kan de udføre på en given tid) for at minimere enhedsomkostningerne. Kvaliteten af arbejdet måles i processen eller outputtet i henhold til de foreskrevne standarder, Service Level Agreements eller forretningsgange. Alt sammen ledelsesprincipper, der er designet til at minimere enhedsomkostningerne og forbedre kvaliteten af serviceleverancen.

Antagelsen om, at service kan sidestilles med produktion er tiltalende for ledere, da det giver dem en aktiv rolle i produktionen af servicen. Det er lederen, der leverer servicen igennem sine medarbejdere, og lederens primære ansvar er således et medarbejderansvar. Det er således lederens rolle at sikre, at medarbejderne når målene, følger standarderne, er produktive, holder sig inden for de definerede ansvarsområder, anvender IT korrekt og følger forretningsgangene.

Principperne og antagelserne bag NPM er i dag dybt integrerede i den gængse offentlige serviceledelse, både politisk og administrativt. De har udviklet sig til underforståede sandheder, der ligger til grund for alle større ledelsesmæssige beslutninger og handlinger i de offentlige services. Hvis serviceproduktion i realiteten kunne sidestilles med masseproduktion af fysiske goder, havde det fungeret godt. Men det kan det ikke. Der er adskillige væsentlige fundamentale forskelle mellem service og produktion, som fordrer en anden ledelsestænkning, og det hele starter med borgeren.

6. New Public Management i relation til borgeren

Den væsentligste forskel mellem service og produktion er, at borgeren er direkte involveret i serviceleverancen. Det kan lyde banalt, men dette simple faktum burde have store konsekvenser for den måde offentlige serviceorganisationer er designet og ledet på, da borgere repræsenterer stor variation.

Hvis man som offentlig institution stiller borgerne to simple spørgsmål: 1) hvad er dit individuelle behov for hjælp/service? og 2) hvad betyder noget for dig, når vi hjælper dig/leverer servicen til dig? så vil man erfare, at der er utrolig stor variation i svarene. Hvis man samtidig interesserer sig for, hvordan borgerne udtrykker sig i form af dét, de siger, og dét, de gør, når de interagerer med kommunen, så bliver variationen endnu større. Her opstår den store konflikt med de ledelsesprincipper, vi har arvet fra masseproduktionen.

Fokus på standardisering, aktivitetsmåling, opdeling af arbejdet, SLA'er og kvalitetsmåling i forhold til overholdelse af forretningsgange, måltal og garantier er alt sammen designet til at skulle udføre arbejdet mere og mere ens. Dette står i åbenlys kontrast til variationen i borgernes behov, hvad der betyder noget for dem, og den måde, de udtrykker sig på.

Når man placerer medarbejdere i et system, hvor alle systemforhold driver medarbejderne til at udføre arbejdet mere og mere ens (og hele tiden hurtigere) for alle borgere, og hvor lederne vurderer medarbejderens kompetencer ud fra evnen til at gøre dette, så vinder systemet i langt de fleste tilfælde over borgernes individuelle behov, og hvad der betyder noget for dem. Den naturlige konsekvens af denne manglende evne til at absorbere variationen i borgernes behov, og hvad der betyder noget for dem er, at borgerne kontakter organisationen igen, og igen, og igen.

6.1 Ikke-værdiskabende efterspørgsel (IVS) – Et symptom på, at NPM har fejlet

Når borgere henvender sig til det offentlige, fordi de oplever, at de ikke har fået den rigtige service eller hjælp, at de mangler at få service eller hjælp, eller fordi de er i tvivl om noget, så repræsenterer det et fejlagtigt forsøg fra det offentlige system på at give borgeren det rigtige fra den individuelle borgers perspektiv. Denne type af henvendelse fra borgerne kalder vi for ikke-værdiskabende efterspørgsel (IVS).

I de offentlige organisationer, som vi har arbejdet med både i Storbritannien og Skandinavien gennem de sidste 15 år, ligger andelen af IVS henvendelser typisk mellem 45-90% af den samlede mængde henvendelser fra borgerne, og det repræsenterer dermed et seriøst problem fra borgernes perspektiv. Typisk har man dog ikke denne viden i de offentlige systemer, da det ikke er noget man måler på, eller fokuserer sin opmærksomhed på at forstå.

IVS repræsenterer henvendelser fra borgerne, der kunne være undgået – og hvis de var blevet undgået, ville de repræsentere bedre borgeroplevelser til lavere omkostninger. Dette burde i sig selv gøre begrebet IVS til en af de vigtigste præstationsmålinger i alle offentlige services. Den store udfordring ift. IVS i det traditionelle NPM paradigme er dog, at det ikke er en måling af én bestemt person, funktion, leder, standard eller forretningsgang. Det er i stedet en måling af systemets evne til at skabe værdi fra borgernes perspektiv.

IVS er et systemisk problem, der er skabt af alle de systemiske forhold, der bliver tvunget igennem i et 'stordrifts'-design. IVS henvendelser rammer således typisk ét sted i organisationen, men har årsag et helt andet sted, og med bred variation i typen af IVS henvendelser, vil årsagerne typisk være spredte i hele organisationen, hvilket gør løsningen af problemet til et systemproblem. Et systemproblem, der er skabt af NPM ledelsestænkningen.

7. Vi har et tænkeproblem i det offentlige

Vi står i dag i en situation i det offentlige, hvor det gældende NPM ledelsesparadigme driver ledere og medarbejdere til at betragte borgere som fragmenter, transaktioner eller handlinger – ikke som hele personer med individuelle behov for hjælp og individuelle præferencer ift. hvordan hjælpen leveres. Konsekvensen af dette på både serviceoplevelsen for borgerne og omkostningerne for det offentlige er sønderknusende. John Seddon siger det meget præcist: "if you manage costs, costs go up"^{xviii}, og det er præcist det, som er sket.

Vi har i Vanguard lært, at de største årsager til dårlig service, mistriivsel og omkostninger i det offentlige i Skandinavien er følgende systemforhold:

- Ingen klarhed i forståelse af, hvad borgerne ser som formålet med servicen
- Funktionalisering og specialisering omkring faglighed og lovgivning
- Budget- og omkostningsfokus i delfunktionerne
- Standardisering
- Centralisering af delopgaver
- Standardiseret og centraliseret digitalisering
- Arbitrære mål (tidsfrister, servicemål) udstedt oppefra og ned igennem hierarkiet
- Central regulering og inspektion

Alle disse forhold i de offentlige organisationer er baseret på antagelsen om, at de medfører stordriftsfordele. Hvis vi funktionaliserer, standardiserer og centraliserer delfunktioner, giver dem klare mål, relateret til aktiviteter og tidsfrister, så opnår vi stordriftsfordele i form af lavere enhedsomkostninger. Hvis vi derefter samler det i en central, digital selvbetjeningsløsning for hele landet, så kan borgerne selv gøre det meste af arbejdet, og vi kan spare det offentlige for milliarder af kroner.

Problemet med ovenstående er blot, at selvom intentionerne er gode, så virker det i de fleste tilfælde direkte modsat.

Fokuserer man på at optimere enhedsomkostninger i et stordriftsdesign, med alle de ovenstående systemforhold gældende, så skaber man en situation, hvor systemet genererer mere arbejde i form af ikke-værdiskabende efterspørgsel. Dette fanger organisationen i et klassisk reaktivt adfærdsmønster, hvor man konstant forsøger at slukke ildebrande overalt. Et bedre og proaktivt fokus vil være at fjerne årsagerne til, at borgerne henvender sig med ikke-værdiskabende efterspørgsel i første omgang. Et fokus på dette kan pudsig nok medføre en stigning i enhedsomkostningerne i én funktion, men hvis den totale volumen af henvendelser falder med 70%, samtidigt med at udgiften til andre indsatser falder (se case nedenfor), er det et sundhedstegn, da det repræsenterer et fald i de *totale* omkostninger. De totale omkostninger er således end-to-end omkostningerne fra borgernes

perspektiv, men disse er typisk ikke synlige i de offentlige organisationer, på grund af eksistensen og anvendelsen af funktionaliserede budgetter.

Den høje andel af ikke-værdiskabende efterspørgsel i de offentlige systemer kan desuden forklare den fejlagtige antagelse om, at forventningerne til det offentlige er stigende. Et indefra-og-ud perspektiv på denne type af henvendelser fører nemlig typisk til et syn på borgerne som værende urimelige, krævende eller brokhoveder, da 'vi jo har fulgt reglerne og processerne og gjort, hvad vi kunne for borgeren inden for vores ansvarsområde'. Et systemisk udefra-og-ind perspektiv vil imidlertid afdække, at henvendelserne repræsenterer, at borgerne ikke får dét, de har behov for i relation til deres specifikke situation. Systemet fejler altså i at levere en service, der matcher borgernes behov og dét, der betyder noget for dem, og dette medfører højere omkostninger.

Standardisering i de offentlige services får endvidere omkostningerne til at stige, da det direkte modarbejder evnen til at håndtere den store variation, der er i efterspørgslen og behovet hos den enkelte borger. Med et standardiseret fokus i serviceleverancen ender man med andre ord typisk med at gøre for meget, for lidt eller forkert, netop fordi alle borgere har forskellige sæt af behov og præferencer – og dette medfører højere omkostninger end nødvendigt. Dét, man i stedet skal arbejde på at blive bedre til, er at absorbere den variation, der findes i behov og præferencer hos den enkelte borger, så systemet som en helhed bliver i stand til at levere ift. borgernes individuelle situationer. Dette er modgiften til standardisering.

De ovennævnte systemiske forhold udspringer fra den samme grundlæggende ledelsestænkning, som gør sig gældende i alle afgreninger af det offentlige system. Som nævnt, er det denne tænkning, der synes at definere spillereglerne og skabe rammerne, og det er disse rammer, der er årsagen til dyrere, dårligere velfærd og mistrivsel i det offentlige. I figuren nedenfor har vi skitseret hovedelementerne i NPM som ledelsesparadigme, og det er dette paradigme i sin helhed, som man bliver nødt til at udfordre, hvis man ønsker at adressere de negative konsekvenser, vi ser i det offentlige i dag ift. dårlig service, høje omkostninger og lav medarbejdertilfredshed.

NEW PUBLIC MANAGEMENT PARADIGMET

PERSPEKTIV	'Oppefra og ned' hierarki
ARBEJDETS FORM	Funktionel specialisering omkring faglighed og lovgivning
BESLUTNINGSTAGEN	Adskilt fra arbejdet
PRÆSTATIONSMÅLING	Kontrol: Mål, standarder, service levels – mål relateret til budget og aktivitet
KVALITET	Ift. standarder og forretningsgange
MOTIVATION	Ydre faktorer (gulerod og pisk)
LEDELSESFOKUS	Budget- og medarbejderledelse
HOLDNING TIL BORGERE	Kontraktuelt
HOLDNING TIL LEVERANDØRER	Kontraktuelt
OMKOSTNINGSANSVARLIGHED	Konkurrenceudsættelse

8. Et bedre alternativ baseret på Systemtænkning: Vanguard Metoden

Vanguard Metoden repræsenterer et bedre ledelsesparadigme for den offentlige serviceorganisation, der er baseret på systemtænkning. Det er et ledelsesparadigme, som tager udgangspunkt i erkendelsen af, at organisationer er systemer, og at de derfor skal forstås og forandres som systemer. Det bygger på en erkendelse af, at hvis man optimerer på de enkelte dele af et system uden blik for sammenhængen imellem disse dele, så kan man undergrave og i sidste ende ødelægge hele systemet.

8.1 Ny tænkning fører til nye spørgsmål

Anlægger man perspektivet, der handler om at forstå det offentlige som en sammenhængende helhed, set fra borgernes perspektiv, fører det til, at man stiller en række nye afgørende spørgsmål:

- Hvem er vi til for?
- Hvad er formålet med, at vi er til, ud fra deres perspektiv?
- Hvad betyder noget for dem, vi er til for, i relation til, at vi leverer vores formål?
- Hvordan måler vi på, hvor gode vi er til at opnå formål fra borgernes perspektiv?
- Hvad er borgerens virkelige behov?
- Hvilke faktorer i systemet hjælper med, at vi leverer på de parametre, der betyder noget?
- Hvilke faktorer påvirker negativt?
- Hvordan kan vi styrke de faktorer, der påvirker positivt?
- Hvordan kan vi fjerne de faktorer, der påvirker negativt?
- Hvordan kan vi skabe en organisation, med roller og ansvar, som støtter op omkring formålet, som motiverer medarbejderne indefra, og som engagerer dem aktivt i at forbedre arbejdet positivt fra borgernes perspektiv?

Disse spørgsmål hjælper med først og fremmest at forstå, hvorfor organisationen eksisterer fra borgernes perspektiv. Dette *formål* hjælper alle medarbejdere og ledere med at skabe en klarhed ift. den retning, organisationen skal bevæge sig i. Organisationen som helhed skal således arbejde på kontinuerligt at blive bedre til at skabe værdi for borgerne i forhold til dette formål. Når man opnår dette, vil spildet – og dermed omkostninger – designs ud af systemet, samtidig med at borgerne oplever en bedre service.

Alle henvendelser fra borgere og alle handlinger i organisationen forstås i relation til formålet og kategoriseres herudfra som værdiskabende eller ikke-værdiskabende. Ikke-værdiskabende efterspørgsler og handlinger designs ud af systemet, ved at fokusere på at forstå og fjerne årsagerne. Organisationen bygges op eller ændres ud fra en forståelse af, hvad der organisatorisk er behov for, for at kunne hjælpe borgerne og dermed udføre værdiskabende handlinger på værdiskabende henvendelser rigtigt første gang, hver gang.

Lederens rolle ændrer sig i systemet fra at være kontrollerende og styrende i relation til medarbejderne til at være fokuseret på hele tiden at forstå, hvor godt eller dårligt systemet som helhed leverer værdi til borgerne i forhold til formålet via medarbejderne. Dette fokus anvendes til hele tiden at være opmærksom på at forstå, hvilke forhold i systemet, der støtter op omkring værdiskabelsen og hvilke forhold, der virker hæmmende. Herefter er det ledelsens rolle – på alle niveauer – at handle på de forhold, der hæmmer præstationen fra borgernes perspektiv, så de

rammer, under hvilke medarbejderne leverer formål til borgerne, hele tiden støtter bedre og bedre op omkring dette. Når dette sker, designes omkostninger ud af organisationen, samtidig med, at de bedre forudsætninger for medarbejderne for at skabe værdi for borgerne fører til bedre borgeroplevelser og større arbejdsglæde.

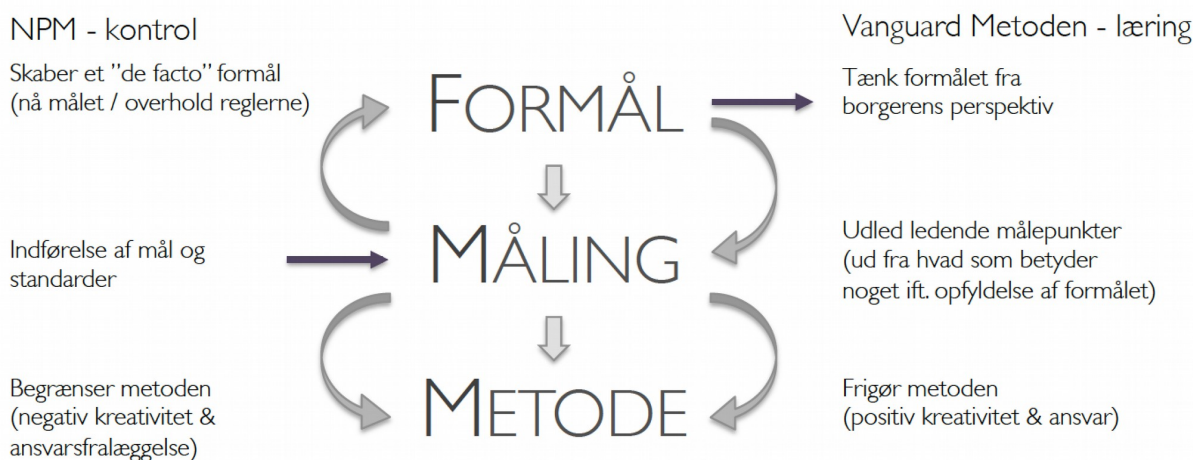
En vigtig forudsætning for, at ledere kan påtage sig denne nye rolle, er et dybdegående kendskab til arbejdet og en indsigt i, hvorfor arbejdet fungerer, som det gør. Denne viden kan man som leder kun tilegne sig, hvis man bruger tid i arbejdet – dvs. dér, hvor borgerne møder det offentlige –, og lærer at studere arbejdet som et system fra borgernes perspektiv fra start til slut. Mange taler om 'ledelse på gulvet', og tror, at det blot drejer sig om at være til stede for sine medarbejdere og være 'synlig', men dette gør ingen eller kun en lille forskel. Det drejer sig i stedet om, at man som leder (igen på alle niveauer) forstår, hvad der er hæmmende for medarbejderne i at levere formål for borgerne. Og så kræver det, at man tager ansvar for designet af medarbejdernes nuværende rammer og handler på denne viden. På denne måde udvikler lederrollen sig til at være værdiskabende på et systemniveau i relation til den operationelle værdiskabelse i arbejdet, og man sikrer sig således, at forståelse af de problemer, man arbejder på at løse, er ens, uanset om man er borger, medarbejder eller leder (inklusiv den politiske ledelse).

Når man designer og leder arbejdet på denne måde, får man en indsigt i ny organisatorisk viden og læring, og når man som leder handler på denne viden og læring, bliver det naturligt, at *bedre velfærd koster mindre*. Hverken borgerne eller medarbejderne i det offentlige er problemet, men de er derimod en forudsætning for løsningen. Det er ledelsestænkningen bag systemerne, der er problemet, og når man tackler dette problem, bliver det muligt at forbedre både service, arbejdsglæde og omkostninger på samme tid.

8.2 Ny tænkning i relation til præstationsmåling: Formål – Måling – Metode

I enhver organisation eksisterer der en systemisk sammenhæng mellem formål, måling og metode – uanset om man er opmærksom på den eller ej. Denne sammenhæng kan enten arbejde for eller imod værdiskabelsen fra borgernes perspektiv.

I nedenstående figur ses sammenhængen, som den udmønter sig i praksis i de to ledelsesparadigmer, vi har skitseret ovenfor.



NPM perspektivet ses til venstre i modellen. Her starter man med at tvinge arbitrære mål og standarder ind i organisationen, og dette skaber et naturligt 'de facto' formål (at nå målet/overholde reglerne). Konsekvensen af dette er, at medarbejdere (og ledere) lærer, hvordan man bedst og hurtigst kan omgå systemet med fokus på at nå målet. Medarbejdernes innovation begrænses til at finde metoder, der bedst hjælper dem med at nå målet (også selvom dette betyder, at de bliver nødt til at snyde), og denne negative kreativitet begrænser organisationens evne til at lære og udvikle sig. Det fører til en situation, hvor medarbejdere og ledere kan efterleve målet, uden at det har en positiv sammenhæng med kvaliteten i servicen. Konsekvensen for medarbejderne er, at ansvaret i relation til borgeren fralægges, og arbejdet mister mening. Dette betyder i alle tilfælde, at Daniel Pinks tre parametre, der motiverer medarbejderne i det offentlige – meningsfuldhed, autonomi og mestring^{xix} –, ikke bliver opfyldt. For borgerne betyder det, at servicen bliver designet til at nå målet eller standarden, og dette er sjældent det samme som at gøre det rigtige for borgeren ift. formål, behov, og hvad der betyder noget.

På højre side af modellen ses Vanguard Metodens tilgang, hvor formålet med præstationsmålingen er, at den skal anvendes af medarbejdere og ledere til at forstå og forbedre arbejdet. En forudsætning for denne tilgang er tillid til medarbejderne. Det starter med først at forstå, hvad formålet er, ud fra borgernes perspektiv. Dernæst udledes målepunkter, som viser, hvor godt man præsterer i forhold til dét, som betyder noget for borgerne ift. at få opfyldt formålet. Data for målepunkterne indsamles og visualiseres over tid, og fokus er på at forstå årsagerne til variationen i systemets præstation over tid. Denne viden anvendes i en kontinuerlig forbedringsproces til at evaluere, i hvilken grad arbejdsmetoderne skaber værdi for borgerne i relation til formålet. Der bliver ikke på noget tidspunkt sat arbitrære mål for præstationen, da fokus er på måling. Konsekvensen bliver en kontinuerlig positiv forbedringsproces, hvor metoden frigøres og læring i arbejdet opstår som en konsekvens. Denne tilgang understøtter et meningsfyldt arbejde, autonomi og mestring. Derfor vil arbejdsglæden påvirkes positivt.

8.3 Vanguard Metoden vs. New Public Management

Vanguard Metoden repræsenterer et perspektivskifte i organisationen fra 'oppefra og ned' til 'udefra og ind'. Organisationens opbygning bliver baseret på viden om borgernes efterspørgsel, og hvad der betyder noget for dem i relation til deres specifikke behov. Måling af præstationen designes ud fra formål fra borgernes perspektiv, og disse målinger anvendes i arbejdet til at forstå og forbedre. Der skabes et system, der er designet til at absorbere variationen i borgernes efterspørgsel, behov og 'hvad der betyder noget', og spild bliver designet ud af de enkelte arbejdsflows ved at fokusere på at lede værdi. Kontrasten i ledelsesfokus mellem Vanguard Metoden og NPM er skitseret i modellen nedenfor.

VANGUARD METODEN		NEW PUBLIC MANAGEMENT
'Udefra og ind' system	PERSPEKTIV	'Oppefra og ned' hierarki
Efterspørgsel, værdi og flow	ARBEJDETS FORM	Funktionel specialisering omkring faglighed og lovgivning
Integreret i arbejdet	BESLUTNINGSTAGEN	Adskilt fra arbejdet
Formåen, variation – måling relateret til formål	PRÆSTATIONSMÅLING	Kontrol: Mål, standarder, service levels – mål relateret til budget og aktivitet
Ift. formål, borgeres behov, og hvad der betyder noget for dem	KVALITET	Ift. standarder og forretningsgange
Indre faktorer	MOTIVATION	Ydre faktorer (gulerod og pisk)
Handler ud fra viden om systemet	LEDELSESFOKUS	Budget- og medarbejderledelse
Hvad betyder noget...?	HOLDNING TIL BORGERE	Kontraktuelt
Partnerskab og samarbejde	HOLDNING TIL LEVERANDØRER	Kontraktuelt
Partnerskab og samarbejde	OMKOSTNINGSANSVARLIGHED	Konkurrenceudsættelse

I det næste afsnit vil vi gennemgå en række case-eksempler fra det offentlige, som viser de reelle konsekvenser; NPM har haft på velfærden i Skandinavien. De giver også et indblik i, hvilket potentiale der ligger i at anvende Vanguard Metoden, med det systemiske perspektiv på organisationen, som et bedre alternativt ledelsesparadigme til NPM i det offentlige.

9. Ny ledelsestænkning i praksis – Case-eksempler

Vi har i de seneste 7 år arbejdet indenfor det offentlige i både Danmark og Sverige, og i det nedenstående deler vi lidt af den læring, vi har gjort os i samarbejde med to kommuner. Nedenstående eksempler er kort beskrevet i denne artikel, men der linkes i slutnoterne til en mere uddybende beskrivelse af de enkelte eksempler.

Odense og Sundsvall kommuner har igennem den seneste tid på en række områder lært, hvordan man både kan levere velfærd, som virker efter hensigten fra borgernes perspektiv og gøre det, uden at det koster mere (visse steder har det vist sig at medføre dramatiske omkostningsreduktioner). For medarbejderne har det medført et arbejde med formål, selvbestemmelse og løbende udvikling, så trivsel blomstrer.

De nedenstående case-eksempler illustrerer, hvordan et udefra-og-ind systemisk perspektiv på offentlige services ved praktisk anvendelse af Vanguard Metoden kan give indblik i et hidtil ukendt potentiale for forbedring. Et potentiale, som principperne bag NPM fuldstændigt overser i det indædte fokus på lave transaktions- og enhedsomkostninger. Ved at forstå de offentlige services fra borgernes perspektiv og få indsigt i årsagerne til omkostningerne er nye systemer skabt, der forbedrer serviceleverancen til borgerne drastisk til samme eller lavere omkostninger.

Odense og Sundsvall kommune har bevist dette i de pionerområder, de er startet i.

9.1 Byggesag

Odense by er i gang med at forandre sig. Der bygges letbane, nyt supersygehus, hele bymidten ombygges og meget andet. Meget af denne transformation kommer forbi Byggesagskontoret.

Med et team sammensat af tværfaglige kompetencer, en operationel leder og en strategisk leder, gik byggesagsafdelingen i gang med at forstå byggesag som et system, udefra og ind. Byggesag er, som de fleste andre offentlige services, stærkt påvirket af digitalisering. Det er netop via en digital kanal, at borgerne først henvender sig med deres efterspørgsel til Byggesag, og da byggesagsafdelingen stillede spørgsmålet: "Hvor ofte får vi de rigtige oplysninger fra den digitale selvbetjeningsløsning Byg og Miljø (BOM)?", lærte de, at det kun var tilfældet i 59% af tilfældene. Dette var i sig selv chokerende, men værre blev det, da man efter direkte dialog med ansøgerne lærte, at de 59%, som så ud til at indeholde de rigtige oplysninger, i realiteten også manglede relevante oplysninger for sagsbehandlingen. Årsagen var, at ansøgeren typisk ikke vidste hvilke oplysninger, der var nødvendige at sende ind, pga. graden af kompleksitet og variation i typerne af byggeri. En ansøgning, der i første omgang så ud til at være korrekt, ville derfor senere vise sig at være mangelfuld. Dette medførte mange ikke-værdiskabende henvendelser fra borgerne.

I studiet af systemet lærte de desuden, at de servicemål, man anvendte til præstationsmåling og afrapporterede videre i hierarkiet, ikke havde nogen sammenhæng med det, ansøgerne faktisk oplevede. Servicemålene var bygget op omkring tid, og målingen startede først på det tidspunkt, hvor sagsbehandlerne havde *alle* oplysninger korrekt i en given sag – og det tog i alle tilfælde lang tid blot at opnå dette. Konsekvensen var, at det ifølge servicemålene kunne tage op til 32 dage at få behandlet en byggesagsansøgning. Et repræsentativt studie af ansøgninger viste imidlertid, at virkeligheden fra ansøgerens perspektiv var, at det forudsigeligt kunne tage op til 197 dage. Servicemålene skabte således et skævt fokus på produktivitet, som påvirkede evnen til at finde gode løsninger sammen med borgere, virksomheder og byen.

I Byggesag var der desuden en udbredt tro fra ledelsens side på, at der var en god fælles forståelse af sagerne på tværs af kontorerne, men da de gik i dybden med de konkrete cases, så de, hvor forskelligt de inden for de forskellige kontorer opfatter en sag og den efterspørgsel, de står overfor. I deres iver for at løse en sag hurtigt og ikke være den, der bremser en sag, så de, hvordan hvert kontor knoklede løs med opgaven, uden at de i fællesskab havde talt sammen og forstået efterspørgslen. De arbejdede som bier i hver deres lille silo, og dette førte ofte til udarbejdede løsninger, hvor man mere eller mindre ubevidst kom til at modarbejde hinanden, og i værste fald kom til at fremstå ukoordineret overfor virksomheden/borgeren.

Med et klart formål defineret som "at fremme og understøtte god udvikling for borgere, virksomheder og byen", gik Byggesag i gang med at teste og etablere en ny måde at arbejde på. En bygherre ansøgte om at bygge en etageejendom i midtbyen. Byggesagsbehandlerne startede et samarbejde med ansøger, forstod hvad der betød noget for ansøgeren, men også de borgere og virksomheder, som direkte eller indirekte ville blive påvirket af byggeriet. Der blev forventningsafstemt med hinanden om, hvornår ansøgeren havde behov for en tilladelse for at kunne bestille betonelementer. Der blev trukket på hjælp fra arkitekter fra byplanlægningskontoret, og den endelige løsning blev tilpasset ud fra den viden og læring, der opstod i dette samarbejde. Konsekvensen blev en smidig proces for ansøger og naboer, og den endelige løsning blev med

ansøgerens egne ord "bedre end den oprindelige ansøgning". Gennem åbenhed, tilgængelighed og fokus på formål opnåede man bedre udvikling i byen, større tilfredshed blandt ansøgerne, samtidigt med at byggesagsbehandlingernes arbejdsglæde forbedredes. I stedet for kun at tale med borgere, der klagede over noget, begyndte de at tage snakken med borgerne og hjælpe dem i mål med det fælles formål – at skabe god udvikling. Noget som den digitale, standardiserede selvbetjeningsløsning modarbejdede. Den totale tid, der blev sparet på sager, der går smidigt, i stedet for at vokse sig til problemsager, betaler sig mangefold igen for hele kommunen på længere sigt.^{xx}

9.2 HR

HR funktionen i offentlige systemer er grundlæggende en støttefunktion til en kerneydelse. Kerneydelsen består af de dele, der har direkte kontakt til borgerne. Deres grundlæggende formål er derfor at hjælpe kerneydelsen til at fungere og/eller fungere bedre, fra borgernes perspektiv.

Med udgangspunkt i formålet "vi understøtter lederne, så de sikrer, at medarbejderne kan levere kerneydelsen til borgerne", samt et fokus på de faktorer, som betød noget for de ledere, de skulle være støttefunktion til, studerede en HR afdeling i Odense Kommune deres eget system. De lærte hurtigt, at rollen som støttefunktion ikke kom til udtryk i praksis.

I studiet af arbejdet fandt de bl.a. en efterspørgsel fra en leder i driften, der bestod af 22 standard IT-bestillingsskemaer, som alle var udfyldt manuelt af lederen. En besværlig og tidskrævende opgave for en leder, der hellere ville være ude blandt sit personale. Da personalet vurderede skemaerne ud fra, om de indeholdt de oplysninger, der var behov for, for at kunne udføre arbejdet rigtigt første gang for lederen, lærte de, at dette ikke var tilfældet i nogle af skemaerne. Konsekvensen var, at der var behov for at tage yderligere kontakt med lederen. Det standardiserede bestillingsskema forhindrede korrekt kommunikation af oplysningerne, og dette skete forudsigeligt mange gange på en måned.

Da medarbejderne dernæst blev nysgerrige på, hvorvidt dét, lederen bestilte via skemaet, også var det, der reelt set var behov for i driften, fandt de ud af, at der var bestilt alt for store software-pakker, hvilket ville medføre en anseelig merudgift for kommunen. Dette blev afklaret på en telefonsamtale, som varede ca. 5 minutter.

Et repræsentativt studie af sagsbehandlingstider viste desuden, at det forudsigeligt kunne tage op til 2 måneder fra, at en nyansat startede i kommunen til at IT-adgange og løn var sat op korrekt, så medarbejderen gnidningsfrit kunne udføre sit arbejde. Blot 20% af de nyansatte oplevede, at alt virkede som det skulle på første arbejdsdag.

Man havde i praksis konstrueret et system, hvor støttefunktionen blev understøttet af kerneydelsen og ikke omvendt. Da man begyndte at arbejde ud fra formålet og ændrede systemet ud fra viden om dét, som betød noget for lederne, kunne man nu forudsigeligt sætte medarbejderne op korrekt på dag 1 i 90% af tilfældene, og de opnåede forudsigeligt at have alt klar indenfor maksimalt 2 dage. De primære årsager til, at man ikke levede op til formålet, var standardisering og centraliseringen af opgaver, og idéen om, at man ikke måtte hjælpe lederne for meget, fordi det "ellers væltede ind med opgaver".^{xxi}

9.3 Pladsanvisningen

I pladsanvisningen i Odense Kommune lærte man, at "ca. 90% af de telefoniske henvendelser, pladsanvisningen modtager fra borgerne, kommer som en konsekvens af, at borgerne oplever, at noget ikke er gjort, eller ikke er gjort rigtigt (IVS). Medarbejdergruppen har bl.a. lært, at for hver 100 børn de anviser, modtager pladsanvisningen 62 afslag på tilbudte pladser. Der går altså en masse tid med at besvare borgernes henvendelser og at lave tilbud om pladser, der bliver takket nej til". Efterfølgende har man præsteret fuldstændigt at fjerne klager. Der er ganske enkelt ikke noget at klage over; når man som borger møder et system, som kan finde den rigtige plads til dit barn i 92% af tilfældene. "Afslagsprocenten er faldet fra 62% til 8%, og den indledende kontakt mellem borger og medarbejder resulterer i, at 92% i første hug får en plads, der er rigtig i forhold til familiens/barnets behov". De primære årsager til, at pladsanvisningen præsterede dårligere end nødvendigt, var standardiseret digitalisering, utroligt mange regler, arbejdsprocedurer, funktionsopdeling og budgetfokus^{xxii}.

9.4 Sygedagpenge

På sygedagpengeområdet i Odense Kommune lærte man bl.a., at 85% af efterspørgslen fra borgere og virksomheder var ikke-værdiskabende. Dette var konsekvensen af et system, som var standardiseret og i høj grad digitaliseret, og som fokuserede og planlagde arbejdet omkring tidsfrister. Det gjorde det svært for borgerne at få den hjælp, de havde behov for, og det gjorde det svært for medarbejderne at hjælpe borgerne med at få hjælp. De forhold i systemet, som var tænkt til at skulle optimere enhedsomkostningerne, havde den modsatte effekt, så servicen var dårlig og omkostningerne høje.

Gennem et eksperiment erfarede de, at de kunne nedbringe mængden af ikke-værdiskabende efterspørgsel så meget, at det har medført et fald i den totale efterspørgsel på over 70%. Antallet af kontakter mellem kommune og borgere er faldet fra gennemsnitligt 11 til gennemsnitligt 6 og antallet af sygedagpengesager som behandles pga. fejl eller tidsfrister (fx partshøringer, henlæggelser eller ankesager) faldt til 0 i eksperimentfasen. Sagsbehandlingstiden er reduceret fra 13,7 dage til 0,7 dage – en reduktion på 97% for de sager, hvor man kender sidste sygedag fra dag 1. For sager, hvor man ikke kender sidste sygedag, har man formindsket sagsbehandlingstiden fra 14,3 dage til 3,2 dage – en reduktion på 77%. Ovenstående målinger viser direkte den oplevede positive effekt på både borgere og virksomheder. Endvidere oplevede medarbejderne den nye måde at arbejde på som mere givende og meningsfuld, og trivlsen påvirkedes derfor generelt yderst positivt.

Sygedagpengesystemet har endvidere oplevet en reduktion af omkostningerne til indsatser til borgere, der er syge mere end 2 mdr. Dette er sket som en konsekvens af, at man har taget udgangspunkt i den enkelte borger og brugt tid på at forstå, hvilke tiltag, der var de rette at sætte i gang for den enkelte borger. Hvis din arm fx er brækket og den forventes helet efter 2,5 måned, hvorefter der er et arbejde, der venter, så giver det ikke mening at begynde at investere yderligere ressourcer, for at gøre dig jobklar (ud over sygedagpenge). Dette er nogle af de systemiske omkostninger, som bliver designet ud af systemet, ved at forstå det specifikke behov hos den enkelte^{xxiii}.

9.5 Hjemmeplejen

I Sundsvall Kommune i Sverige lærte hjemmeplejen, hvordan man bygger en hjemmepleje op omkring dét, der betyder noget for de ældre. Den nye hjemmepleje blev opbygget med baggrund i fundamental systemisk forståelse af, hvordan den tidligere hjemmepleje i virkeligheden fungerede.

Hvad betyder noget for dig som ældre, når du får hjælp fra kommunen? Hvad er formålet med, at vi (kommunen) hjælper dig? Svaret på disse to spørgsmål er ofte ikke svære at få. Det eneste det kræver er, at man spørger. Det gjorde de i Sundsvall, og man lærte, at kontinuitet i forhold til hvem, hvornår og hvordan man bliver hjulpet, var de vigtigste parametre. Formålet ud fra de ældres perspektiv var: "hjælp mig med det, jeg har behov for, så jeg kan klare mig selv, og opnå livskvalitet". Hvor godt klarede de sig så i forhold til formålet og det, som betyder noget?

De fandt ud af, at de visiterede standardindsatstider i 100% af tilfældene ikke passede med det faktiske behov hos den ældre i hjemmet. De ældre fik i gennemsnit besøg af 25 forskellige personer per måned og kunne forventeligt få besøg af helt op til 55 forskellige ansigter på en måned. Disse tal åbenbarede en virkelighed for kommunen, som blotlagde, at den præsterede dårligere end nødvendigt på de parametre, der betød mest for de ældre. Tidligere havde dette kun været synligt for de ældre, som skulle tage imod alle de ukendte ansigter i hjemmet. Det høje antal af forskellige personer gjorde det desuden svært for medarbejderne i systemet at forstå behovet hos de ældre, hvilket medførte dårlige forudsætninger for en værdig pleje og rehabilitering – men produktivitetstallene i forhold til udførte standardindsatser så pæne ud...

I ældreomsorgen i Skandinavien taler man meget om, at det er svært at skabe kontinuitet i praksis, men i Sundsvall satte man sig for at forstå, hvorfor kontinuiteten var dårligere end nødvendigt. Årsagerne der blotlagde sig, var de grundlæggende systemforhold. Det var den funktionaliserede og centraliserede planlægning af hjemmehjælpen, sammen med de standardiserede indsatser, der umuliggjorde den fleksibilitet, der er behov for, når man skal tilpasse hjælpen i hjemmet til en gruppe af ældre, hvis behov varierer fra dag til dag og time til time. Beslutningskompetencen omkring planlægningen af arbejdet lå simpelthen for langt væk fra det sted, hvor der var behov for den – nemlig hos de medarbejdere, som udførte arbejdet.

Det nye system blev re-designet med nye systemforhold, der støttede op omkring det, der betød noget for den ældre, nemlig kontinuitet i hjælpen. Det blev muligt at komme ned på maksimalt 12 forskellige ansigter på en måned. Man skabte et system, som grundlæggende har bedre forudsætninger for værdig pleje, rehabilitering, større tilfredshed hos de ældre, og ikke mindst et budget, der efterfølgende gik i plus. Fagforbundet i Sverige lavede en dokumentar om hjemmeplejen i Sundsvall^{xxiv} og arbejdet har i Sverige opnået national opmærksomhed og er ydermere blevet valideret af en ekstern udredning^{xxv}. Det er ganske enkelt bedre og billigere at fokusere på "at hjælpe de ældre med det, de har behov for, så de kan klare sig selv og opnå livskvalitet". I et åbent brev til statsministeren i Sverige skriver Karin Holmin, Omsorgschef i Sundsvall Kommune, at hjemmeplejen nu beviseligt giver bedre hjælp til de ældre, har medarbejdere, der er stolte af at gå på arbejde, og nu årligt sparer op mod 20 mill. SEK.

10. Ny tænkning – Nyt lederskab

Ovenstående cases giver et indblik i potentialet for at forbedre det offentlige i Skandinavien, hvis man udfordrer den gældende ledelsestænkning og designet af systemet.

Opgøret med NPM er rigtigt og vigtigt. Men før nye ledelsesmæssige løsninger bliver foreslået, er det en forudsætning, at det politiske og administrative lederskab i det offentlige begynder at forstå de virkelige konsekvenser af NPM og efterfølgende handle på den viden, der fremkommer. Det er altafgørende, at det politiske og administrative lederskab begynder at tale om, at det er den ledelsesmæssige tænkning, der er den grundlæggende årsag til de virkelige problemer.

Dette kræver lederskab og et konstant fokus på formål^{xxvi}. Det kræver tillid i praksis både i forhold til borgere og medarbejdere i det offentlige. Det kræver en forståelse af, hvordan det system, der bygges op omkring arbejdet, påvirker arbejdet^{xxvii}. Det kræver en forståelse for, hvordan vi kan få mere af det, som direkte leverer værdi på de parametre, der betyder noget for borgerne. Det kræver afmontering af alt det, vi gør, som ikke hjælper til at opnå formålet. Det kræver, at man som leder siger nej til det, som ikke hjælper. Det kræver, at man forstår sammenhængen mellem omkostningerne og årsagerne til omkostningerne. Og så kræver det, at man fokuserer på at fjerne årsagerne i stedet for konsekvenserne af dem.

Som leder skal fokus altid være på formålet, som defineret fra borgernes perspektiv. Formålet definerer værdi, og værdi er det, du som leder skal bygge din organisation op omkring. Konsekvensen bliver et nyt design af det offentlige system, der tager udgangspunkt i værdiskabelse fra borgernes perspektiv, og som leverer bedre service og større arbejdsglæde til lavere omkostninger.

Med denne rapport håber vi at have givet indblik i, hvorfor NPM ikke virker, men også at have anvist en ledelsesmæssig forsvarlig, ansvarlig og konkret vej fremad.

TAG I-TIMESTESTEN – HVAD KAN DU GØRE I MORGEN PÅ I TIME?

Hvis du arbejder indenfor det offentlige, så sæt dig et af de steder, hvor borgerne kommer i kontakt med det offentlige, fx borgerservice eller på telefonvagter rundt omkring i kommunen.

Lyt da til, hvad borgerne siger (og ikke hvad medarbejderen gør!) og skriv det ned ord for ord. Stil derefter spørgsmålet: "Kontaktede borgeren os, fordi der er noget, der ikke er gjort, eller ikke er gjort rigtigt - ud fra borgerens perspektiv?". Bliv derefter nysgerrig på, hvad årsagen er til, at de kontakter organisationen.

Er årsagerne til dårlig service og høje omkostninger at finde i de samme systemiske tænkeproblemer som i ovenstående eksempler?

i Kildehenvisninger:

i <http://denoffentlige.dk/bombe-under-30-aars-styringstaenkning-hood-og-dixon-laegger-new-public-management-i-graven>

ii <https://www.information.dk/indland/2016/09/opraab-psykiatrien-goer-boernene-mere-syge-raske>

<https://nordjyske.dk/nyheder/patientdirektoer-advarer-mod-fokus-paa-produktivitet-paa-sygehuse/7586b7ce-25f5-4c4b-bba5-689f015f2914/112/1513>

<http://politiken.dk/forbrugogliv/sundhedogmotion/article5506070.ece>

<http://www.b.dk/nationalt/travle-laeger-savner-mere-tid-til-patienterne>

<http://www.politiforbundet.dk/nyheder/nyheder/2013/april/kronik-politiet-er-blevet-en-poelsefabrik>

iii <http://www.b.dk/nationalt/professor-robuste-mennesker-er-en-katastrofe-paa-arbejdspladsen>

iv

[The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme, Christopher Hood, London School of Economics and Political Science <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.4899&rep=rep1&type=pdf>](http://www.b.dk/nationalt/professor-robuste-mennesker-er-en-katastrofe-paa-arbejdspladsen)

v

[New Public Management The Neoliberal Way of Governance by Mia Vabø \[http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/skrar/working_paper_4-2009.pdf\]\(http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/skrar/working_paper_4-2009.pdf\)](http://www.b.dk/nationalt/professor-robuste-mennesker-er-en-katastrofe-paa-arbejdspladsen)

vi

[New Public Management The Neoliberal Way of Governance by Mia Vabø \[http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/skrar/working_paper_4-2009.pdf\]\(http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/skrar/working_paper_4-2009.pdf\)](http://www.b.dk/nationalt/professor-robuste-mennesker-er-en-katastrofe-paa-arbejdspladsen)

vii [Udviklingen i styringen af den offentlige sector; Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen Carsten Greve, Copenhagen Business School & Niels Ejersbo, Syddansk Universitet](http://www.b.dk/nationalt/professor-robuste-mennesker-er-en-katastrofe-paa-arbejdspladsen)

<http://produktivitetskommissionen.dk/media/142136/baggrundsnotat%20af%20greve%20og%20ejersbo.pdf>

viii <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i2528/Offentligt-eller-privat---pris-og-kvalitet-skal-i-hoejsaedet>

ix <https://www.fagbladetfoa.dk/Artikler/2016/06/30/Endnu-et-plejefirma-er-gaaet-konkurs>

x <http://www.denoffentlige.dk/bombe-under-30-aars-styringstaenkning-hood-og-dixon-laegger-new-public-management-i-graven>

xi http://forskning.ruc.dk/site/files/56315466/Rapport_om_transaktionsomkostninger._Offentlige_myndigheders_udbudsomkostninger_final_version_.pdf

xii http://www.ugebreveta4.dk/medarbejderne-betaler-prisen-for-udlicitering-i-det-o_20667.aspx

xiii https://www.regeringen.dk/media/2703/regeringsgrundlag2016_final_upload.pdf

xiv <http://www.fyens.dk/Laeserbrev/Tanker-foer-lukketid-Fynsk-politiassistent-2017-kan-kun-blive-bedre/artikel/3112451>

xv [□]<https://www.information.dk/indland/2016/09/opraab-psykiatrien-goer-boernene-mere-syge-raske>

xvi [□]<https://www.information.dk/debat/2017/01/christiansborg-sundhedsvaesenets-vaerste-fjende#kommentarer>

xvii [□]<https://www.itu.dk/om-itu/presse/nyheder/derfor-fejlede-tre-store-offentlige-it-projekter>

xviii [□]Seddon, John; "Freedom From Command and Control – a better way to make the work, work", 2003, Triarchy Press

xix [□]Pink, Daniel H. (2010). Drive – The Surprising Truth about what motivates us. 2815 of 3967: Canongate Books. ISBN 978-1-84767-888-1

xx [□]<http://denoffentlige.dk/maaltal-bremser-god-byggesagsbehandling>

http://issuu.com/effektivitet/docs/effektivitet_nr_4__2016_final_web_4d739098a5ef2d/18?e=0

xxi [□]Se deres egen historie her: (<https://youtu.be/kYZfoNZ3FqY>)

xxii [□]<https://www.linkedin.com/pulse/n%C3%A5r-systemet-kan-forst%C3%A5-borgerne-mikkel-schj%C3%B8tt-kristensen>

xxiii [□]<http://www.denoffentlige.dk/droppede-npm-og-flk-glade-medarbejdere-tilfredse-borgere-og-en-effektiv-sagsbehandling>

xxiv [□]<https://vimeo.com/156159937>

Swan, Åsa & Blusi, Madeleine; Rapport fra FoU Västernorrland "Hjemmehjælp – hvad er vigtigt for kunden" (<http://www.vanguard-consult.dk/wp-content/uploads/2014/02/Hjemmehjælp-hvad-er-vigtigt-for-kunden.pdf>)

Swan, Åsa & Blusi, Madeleine; Rapport fra FoU Västernorrland; "Hjemmehjælp – indførelse af en ny arbejdsmetode med kunden i centrum" (<http://www.vanguard-consult.dk/wp-content/uploads/2014/03/Hjemmehjælp-indfoerelse-af-en-ny-arbejdsmetode-med-kunden-i-centrum.pdf>)

xxv [□]Daneryd, Peter; "SKÖNSMONS HEMTJÄNST I SUNDSVALL – ett framgångsexempel", 2015 (https://www.kommunal.se/sites/kommunal.se/files/skonsmon_rapport_2015.pdf)

xxvi [□]<https://www.linkedin.com/pulse/fokuser-på-formål-istedet-resultater-jonas-astrup-beck>

xxvii [□]<https://www.linkedin.com/pulse/et-falsk-fængsel-og-serviceorganisationen-som-system-nielsen>