

New Public Management er afgået ved døden

Som en af NPM-regimets højest placerede embedsmænd vil Adam Wolf gøre op med mistillid, kontrol og registrering i sygehusvæsenet. En ny styringsform, der ikke måler på produktion, men på om borgerne bliver mere raske, er allerede ved at erstatte det forhadte NPM, lyder det fra direktøren for Danske Regioner



'NPM har været et fremskridt som helhed, men har haft bivirkninger. Og på et eller andet tidspunkt tager bivirkningerne over, fordi man har løst hovedproblemet. Derfor er vi er røget for langt over i mistillidsstyring, kontrol og registrering, der ikke giver mening,' siger Adam Wolf, adm. direktør for Danske Regioner

Jakob Dall

7. november 2016

Kommentarer (27)

- Del
- Tweet
- Email

Delt 69 gange

Har man hang til dramatik og kritik af New Public Management, kunne besøget hos en af Danmarks øverst placerede embedsmænd i det danske sundhedsvæsen beskrives som et visit hos mørkets fyrste.

Tilmed har direktøren i Danske Regioner, Adam Wolf, siden 1980'erne været centralt placeret i moderniseringen af den offentlige sektor både i sin tid som ansat i Finansministeriet og som formand for OECD's Public Management-komite i tre år.

Det hører til sjældenhederne, at Adam Wolf udtaler sig til pressen. Men når han nu viser journalisten vej til mødebordet midt i det lyse kontor med vinduer ud mod en af Københavns kanaler og glasvægge ud mod medarbejderne, er det fordi, han har sagt ja til at kommentere på det mere og mere højroastede kor af NPM-kritikere, der tæller politikere, forskere, fagforeninger, psykologiprofessorer og tilmed selve ophavsmanden til begrebet NPM, den anerkendte britiske professor Christopher Hood.

Sidste år lagde Hood styringsmetoden i graven på baggrund af en stor evaluering af den britiske reformbølge med ordene 'for dyrt' og 'for dårligt'.

Måske lidt overraskende vil Wolf gerne være med til at kaste jord på gravstedet. Og nogen mørkets fyrste er han næppe.

I stedet er han en embedsmand, der er stolt af de resultater, man har opnået med NPM, og samtidig af den opfattelse, at det er tid til at finde nye veje for udviklingen af den offentlige sektor.

»Jeg ville gerne stå på mål for, at man gennem de sidste tre årtier har valgt de rigtige styringsinstrumenter til de rigtige problemer. Men styringsmetoder sander til. NPM har været et fremskridt som helhed, men har haft bivirkninger. Og på et eller andet tidspunkt tager bivirkningerne over, fordi man har løst hovedproblemet. Derfor er vi er røget for langt over i mistillidsstyring, kontrol og registrering, der ikke giver mening,« siger direktøren.

Hvad hovedproblemet var tilbage i 1980'erne, vender vi tilbage til. For det er et vigtigt at få historikken med, mener Wolf, for ingen blandt kritikerne ønsker sig jo tilbage til dengang, hvor borgerne – med den tidligere embedsmand i Finansministeriets ord – var »sådan nogle, man ikke behøvede at beskæftige sig med i centralforvaltningen«.

Skillevej

Lige nu befinder vi os imidlertid ved en skillevej, hvor der skal tænkes nyt, uden at sætte de gode resultater over styr, mener Wolf. På NPM's resultattavle i sundhedsvæsenet står nedbarberingen af ventelisterne, som var et stort sundheds- og ikke mindst politisk problem i 1990'erne. Nogle mener, det skaffede Anders Fogh Rasmussen regeringsmagten i 2001.

»Men der er gået overstyring i den, og derfor må vi have modet til at gå skal nye steder hen,« uddyber Wolf.

Og i Danske Regioner og på en række sygehuse er man faktisk allerede i gang med at udvikle det nye paradigme, der skal afløse NPM. Det hedder værdibaseret styring og lyder lidt som noget fra en af de utallige power point-præsentationer, offentlige ansatte har skulle fordøje gennem årene.

Læs også: Flertal støtter opgør med offentligt regeltyranni

Ikke desto mindre er det nyt, at de i fremtiden ikke længere skal måles på antallet af leverede ydelser, den såkaldte ydelsesstyring, som bl.a. blev kritiseret her i avisen i forrige uge.

Ydelsesstyring indbefatter f.eks. antal dage patienterne tilbringer i hospitalssengen og personalets antal møder med patienter.

I stedet skal den nye styring fokusere på, hvilken indsats der samlet set skaber størst værdi for patienterne. En måling på effekt i stedet for produktion.

Desuden er produktionskravet i den seneste økonomiaftale mellem regering og regionerne ifølge Wolf blevet løst. Derudover er der opstillet otte nationale mål, der bl.a. erstatter den ofte udskældte kvalitetsakkreditering i opgøret med processtyring og detaljstyring.

Formålsløs produktion

Det betyder, at man i Region Midtjylland og Sjælland helt afblæser produktions- og aktivitetsstyring, mens man f.eks. på Bornholms Sygehus laver forsøg, hvor man ikke bare måler på produktion, men også på om man får mere sundhed for pengene.

Det vil sige, om den behandling en patient får, faktisk fører til, at han eller hun kan vende tilbage til livet før sygdommen.

»Det har været godt for f.eks. ventelisterne at fokusere på produktion. Nu er vi der, hvor nogle af os siger, at kvantiteten ikke omsættes til kvalitet længere. Det næste skridt er, at produktionskravet skal dæmpes endnu mere. Men der er taget et stort skridt, og Danske Regioner arbejder for, at vi kan gå endnu længere,« siger Wolf.

Man kan bruge hofteoperationer til at illustrere det nye styringsparadigme. Indtil nu har styringsmetoden tilskyndet personalet til at nå et bestemt produktionsmål.

Afdelingen, der leverede operationerne, fik flere penge jo flere hofter, de opererede. Det betød, at hvis patienten f.eks. fik en infektion, eller hoften ikke virkede, og hun derfor blev genindlagt, fik afdelingen endnu flere penge.

Læs også: 'Low performers'

Det er en barriere med hensyn til at tænke rationelt i hele processen i forhold til patientens helbred, mener Adam Wolf.

Hvis man derimod lægger om til en styring, hvor man ikke bare inddrager kliniske vurderinger fra fagfolk, men også patientens egen vurdering af, om hun f.eks. har smerter, kan gå, hvordan hendes livskvalitet er, eller om hun er tilbage på arbejde, så har man et helt andet billede af, hvilken sundhed samfundet og borgerne får for pengene.

»Hvis vi stadig er optaget af, hvor meget vi producerer, er det meget svært for os at spille en aktiv rolle i den alternative måde at gøre det på. Men hvis vi samlet set måler både på lægens kliniske vurdering og den helbredstilstand, patienten selv oplever, skaber vi et incitament hos sygeplejersker, hospitalslæger, praktiserende læger og genoptræningsenheden i kommunen til at arbejde sammen om, at en patient får det bedre,« forklarer Wolf.

Mere mening

Og direktøren er overbevist om, at sygeplejersker og læger vil opleve den nye styringsform som mere meningsgørende end NPM-regimet: »For læger og sygeplejersker er jeg helt sikker på, at det eksempel med hofteoperationer giver mere faglig mening, fordi personalet vil være meget mere motiveret for at høre, hvordan patienten har det seks måneder efter en operation.«

Til gengæld vil det være en fejl, hvis de offentligt ansatte forstiller sig, at de får total frihed, når det forhadte NPM-regime er dødt og begravet, understreger Wolf.

For selv om Mette Frederiksen på Socialdemokratiets kongres for nylig netop lagde op til endnu en tillidsreform i det offentlige, fremhæver direktøren, at man aldrig kommer uden om at skulle holde styr på økonomien.

De ansatte får nu bare mere frihed til at finde veje til bedre effekt. Og det vil de blive målt på.

»I debatten skal man passe på, at man ikke får skabt så stor modstilling mellem NPM og tillid, at man glemmer, at vi altid vil skulle stå til regnskab for de skatte kroner, vi bruger,« siger han.

Nu er Wolf så også direktør i en organisation med en tværpolitisk bestyrelse i toppen. Derfor har han naturligvis ingen interesse i at dele karakterer ud til rød og blå blok. Og faktisk hævder han, at der i Danske Regioner er politisk konsensus på området.

Meget tyder da også på, at Mette Frederiksens nye takter i den grad flugter med Danske Regioners. F.eks. blev Frederiksens farvel til NPM i kongrestalen bakket op af ordene: »Vi har brug for en ny og samlet drøm om, hvordan vores velfærdssamfund kan og skal se ud. En reform af den offentlige sektor. Hvor vi sætter fokus på kvalitet. Hvor vi begynder at måle på resultater i stedet for på midler og processer. Hvor vi område for område sætter gang i en afbureaukratisering, hvor vi en gang for alle siger, at den rigtige styring for vores offentlige sektor ikke er New Public Management.«

Og ifølge Ugebrevet Mandag Morgen er man også andre steder i den offentlige sektor i gang med en realisering af Frederiksens politik og Danske Regioners nye styringsregime.

Odense Kommune har f.eks. i flere år arbejdet med at indføre nye styringsprincipper, hvor man ligeledes måler på otte overordnede effektmål i stedet for at detailstyre.

Men ifølge Mandag Morgen er det også en lang proces at nå til de ønskede forandringer. Således viste Odense Kommunes såkaldte effektreknskab fra 2015 en fremgang for alle mål, men ikke så meget som politikerne ønskede. Ambitionerne blev kun opfyldt på to af de otte mål.

Nødvendig omstilling

Ifølge Adam Wolf er der dog ingen vej uden om at indføre nye styringsmetoder, selv om det måske nok går langsomt i Danmark i forhold til andre lande.

Ifølge Wolf har vi været gode til at produktionsforbedre herhjemme – de sidste fem år har sundhedssektoren f.eks. haft en produktivitetforøgelse på tre procent årligt. Men det regime kan ikke løse problemerne i fremtidens sundhedssektor.

»Vi kan ikke se for os, at vi nogensinde skal få læger, sygeplejersker og sygehuse nok til at levere al den sundhed, der bliver brug for i de kommende år med den model, vi har i dag. Vi kan ikke producere os ud af, at der kommer så mange flere ældre og kronisk syge,« siger direktøren.

»Vi er nødt til at satse på, at patienterne med støtte og monitorering kan hjælpe sig selv i højere grad. Det kræver, at Christiansborg ikke måler regionerne, og regionerne ikke måler syghusene på, hvor meget vi producerer, for så kommer vi aldrig over i den nødvendige omstilling.«

Faktisk mener Wolf, at man med det nye styringsregime bevæger sig over i noget af det, der fungerede i den oprindelige version af NPM.

»Det, Finansministeriet lavede i 1980'erne og 90'erne, var værktøjer, man kunne bruge decentralt, og ikke en løftet pegefinger: 'Nu skal I gøre sådan og sådan'. Det var en gevinst ved NPM, at man lagde drivet ud decentralt. Ellers havde man aldrig kunnet modernisere så meget, så ingen jo i dag reelt ønsker sig tilbage til tidligere tider, både hvad angår effektivitet og borgervenlighed. Det var ellers noget både ledelse og medarbejdere i starten var lidt hånlige over for.«

Med de ord berører Adam Wolf sin egen oplevelse som embedsmand af tiden før moderniseringen.

Hvor sygeplejersker kan fortælle om kolleger, der i 1980'erne røg, mens de havde med patienter at gøre, husker Wolf, hvordan han i sin tid i Finansministeriets afdeling for modernisering oplevede en kæmpe modstand fra både ministeriets topembedsmænd og personaleorganisationer mod de første moderniseringsprogrammer.

»Det er ekstremt vigtigt, at man anerkender de gevinster, man har opnået, så vi ikke ryger tilbage til tiden i forvaltningerne før moderniseringen og NPM. Det var en forvaltning, som efter min mening var decideret borgerfjendsk. Og modstanden mod moderniseringen kom, selv om vi talte om noget så uskyldigt som at vende den offentlige sektor ud mod borgernes forventninger samt at få styr på, hvad skattekrone blev brugt på. Det blev opfattet som et angreb på det faglige system og det klassiske embedsmandsbureaukrati.«

Men efterfølgende kom finanskrisen og med den en bevægelse mod mere politisk centralisering og budgetstyring i form af budgetloven, der skulle disciplinere kommuners og regioners omgang med skattekrone.

Det har betydet, at nogle af de mål og krav, man brugte, da man oprindeligt skulle decentralisere, er ført videre ind i en centraliseret verden.

Det giver tilsammen en meget stærk styring, som gør det svært for den fagprofessionelle at finde mening, mener Adam Wolf.

Samtidig er respekten for den faglige ledelse i det offentlige på mange måder forsvundet, fordi budgetoverskridelserne gjorde, at man begyndte at »tale ned til lederne«, mener Wolf.

»Budgetloven var på sin plads, men det gode ved den oprindelige decentrale NPM var, at man talte ledelserne op, og de fik ansvar. Imidlertid har man især i slutningen af nullerne talt ledelserne ned efter min mening med alle mulige centrale styringssystemer,« siger han.

»Kampen står nu om, at vi ikke, hver gang vi får et nyt indsatsområde, får tre nye mål. For så ender vi i problemer igen,« siger Adam Wolf.