



Goddag og farvel til konkurrencestaten

Et essay om statsformer i nutid og fremtid

Henrichsen, Carsten Michael

Published in:
Fred, forsoning og mægling

Publication date:
2017

Document version
Peer-review version

Citation for published version (APA):
Henrichsen, C. M. (2017). Goddag og farvel til konkurrencestaten: Et essay om statsformer i nutid og fremtid. I A. Rønne, L. Adrian, & L. Nielsen (red.), *Fred, forsoning og mægling: Festskrift til Vibeke Vindeløv* (s. 263-281). København: Djøf Forlag.

Goddag og farvel til konkurrencestaten

Et essay om statsformer i nutid og fremtid

Af Carsten Henrichsen

1. Indledning

»Vi er ved at konkurrere os ihjel. Vi skal præstere vækst og konkurrere i én uendelighed. Politikere, erhvervsledere og andre er enige: »Mere af det samme« er den eneste vej ud af kriserne. Mennesker slider og slider. Stress, sygefravær, angst, uro, forvirring, sygdom og meget andet negativt hører til på den ene side af resultatopgørelsen. På den anden side af resultatopgørelsen står der øget produktion, øget forbrug, økonomisk vækst. Hvad vil vi?« Citatet stammer fra Steen Hildebrandt,¹ organisationsforsker med et videre udsyn end sædvanligt i den branche og en inspirationskilde for mange samfundsforskere, deriblandt min gode kollega Vibeke, som nylig har præsenteret Hildebrandts U-teori for et juridisk publikum.²

Jeg benytter lejligheden til her at kvittere for Vibekes bidrag til samfundsdebatten med dette essay om konkurrencestaten, det meget omdiskuterede fænomen, som Hildebrandt med citatet ovenfor har tegnet et billede af under den meget træffende overskrift: Bæredygtighed ind i konkurrencestaten. Netop bæredygtighed må være en central værdi for det nutidens statsstyre, som tages op her. Til gengæld er det tvivlsomt,

1. Steen Hildebrandt: *Bæredygtighed ind i konkurrencestaten*, Mandag Morgen 23/4 2016 (blogindlæg).
2. Vibeke Vindeløv (2015): *Government, management og Teori U – en nødvendig trilogi*, i Trine Baumbach et al (red.): *Ret på flere felter*, Djøf Forlag, s. 567-590.

om konkurrencestaten kan forbindes med denne egenskab. I hvert fald forekommer det mere nærliggende at se miljøstaten som en særlig statsform, der er designet til at generere mere langsigtede – bæredygtige – løsninger på nutidens problemer.

Dette i modsætning til konkurrencestaten, der normalt tages som udtryk for den effektive stat, som forpligter samfundets individer på at fremme erhvervslivets kortsigtede interesser, og som gør det uendelig svært at sætte sig ud over den gamle snævre økonomiske væksttænkning. Økonomi er altid en vigtig dimension, men økonomi er ikke alt. I hvert fald mener Hildebrandt, at »bæredygtighed skal være det lys, der gennem flere og flere sprækker skal finde vej ind mod og ind i konkurrencestaten, og skal bidrage til at berige og nuancere det politiske og erhvervsmæssige klima og de dagsordener, der er gældende lige nu og i fremtiden«.

Man kan derfor godt – som Hildebrandt – forestille sig en politik over de næste årtier, hvor der er fokus både på produktivitet og visse former for vækst og på bæredygtighed i vid forstand. Vækst, produktivitet, god ledelse og lederskab og bæredygtighed er ikke nødvendigvis hinandens modsætninger, men kan også ses som hinandens forudsætninger. Jeg foretrækker dog alligevel at holde tingene adskilt, så de står klarere – både når det gælder diagnosen i forhold til konkurrencestatens aktuelle problemer, og når der skal findes holdbare løsninger på samfundets problemer. Dette er ærindet med det foreliggende essay om statsformer, som i høj grad trækker på fag- og debatlitteraturens – kritiske – analyser af konkurrencestatens anliggender.

2. Konkurrencestaten som arvtager til velfærdsstaten

Konkurrencestaten kan i europæisk samfundstænkning føres tilbage til slutningen af 1900-tallet, hvor bl.a. Philip Cerny karakteriserede statsformen i de nye samfundsøkonomier efter afslutningen af den kolde krig med jerntæppets fald i 1989 som *The Competition State*.³ I Danmark er begrebet introduceret af bl.a. Tim Knudsen, som taler om den »sociale konkurrencestat« med dens økonomisk-politiske fordring om »noget for noget«, og Ove Kaj Pedersen med sin bredt anlagte afhandling, *Konkurrence-*

3. Philip G. Cerny (1997): *Paradoxes of The Dynamics of Political Globalization*; i: *Government and Opposition*, Volume 32, Issue 2, s. 251-274.

staten (2011), som endda suppleres af den historisk mere vidtfaavnende afhandling, *Markedsstaten* (2014).⁴

Det centrale aspekt af udviklingen af denne statsform er, som navnet siger, konkurrencen med andre stater om at skabe økonomisk vækst og velstand. Dette til forskel fra velfærdsstatens fokus på at udbygge borgernes rettigheder og sikre deres beskyttelse mod skiftende konjunkturer med deraf følgende arbejdsløshed og tab af indkomst. Det er for at finansiere denne politik, at der i stigende grad fokuseres på virksomhedernes konkurrenceevne og dermed deres evne til at generere en øget velstand for samfundet som helhed.

Med dette skift af det samfundsøkonomiske fokus bringes erhvervspolitikken helt ind i centrum af politikskabelsen. Herunder med den virkning, at tankegange fra erhvervslivet får øget vægt ikke blot inden for erhvervs- og arbejdsmarkedspolitikken i snævrere forstand, men over alt hvor erhvervslivet har eller menes at have interesser på spil, og det gælder bredt inden for alle velfærdssektorens institutioner, hvor erhvervslivet både optræder som aftager af kompetent arbejdskraft og som producent af offentlige ydelser. Af samme grund bliver markedet i stigende grad omdrejningspunktet for den samfundsmæssige regulering med den virkning, at konkurrence gennemsyrrer samfundets aktiviteter på alle niveauer.

Overgangen fra velfærdsstat til konkurrencestat markerer en dybtgående ændring af samfundsstrukturen. Hvor den politiske fordeling af de sociale værdier var dominerende i velfærdsstaten, bliver omfordeling af værdier gennem markedet afgørende i konkurrencestaten. Dermed afsvækkes også ideen om den demokratisk aktive/vælgende borger som drivkraften i statsstyret til fordel for en forestilling om borgeren som forbruger af den offentlige sektors ydelser. Samtidig bliver det i stigende grad statens opgave at regulere borgernes adfærd på markedet, herunder især arbejdsmarkedet, hvor der stilles stadig større krav om, at borgerne selv skal yde en indsats for at nyde godt af velfærdsstatens goder.

Konkurrencestatens menneskesyn er derfor, at borgeren er en person, der skal udvikle sine kompetencer, om nødvendigt med staten som drivkraft. Uddannelsessystemet bliver tilsvarende et redskab for udviklingen af kompetente medarbejdere til et stadigt mere fleksibelt arbejdsmarked.

4. Tim Knudsen (2007): *Fra folkestyre til markedsdemokrati*, Akademisk Forlag. Ove K. Pedersen (2011): *Konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag; samme (2014): *Markedsstaten*, Hans Reitzels Forlag.

Det bærende princip bag denne opfattelse betegner Ove Kaj Pedersen som »den samfundsøkonomiske forestilling«,⁵ og konsekvensen af en prioritering heraf er et uophørligt reformarbejde, der skal effektivisere og omstille institutionerne til nye målsætninger og krav. Alligevel kan konkurrencestaten ikke blot ses som negationen af velfærdsstaten. Ove Kaj Pedersen betegner den som en »delvis ny statstype«, hvor der nok »introduceres et nyt sæt idealer, men også sker en videreudvikling af efterkrigstidens velfærdsstat«. ⁶

Imidlertid unddrager denne statsform sig – tilsyneladende – kritik. Således bebrejder Ove Kaj Pedersen⁷ venstrefløjen for dens manglende forståelse for projektet: »De (har) opfattet konkurrencestaten som et normativt politisk-ideologisk begreb. Men den er et vilkår, en benhård realitet. Den er et resultat af globaliseringen og europæiseringen, som i de seneste 25 år har lagt et pres på alle nationalstater«. Og det tilføjes: »Så når venstrefløjen, Alternativet og kultur- og uddannelseseliten kritiserer konkurrencestaten, kritiserer de en realitet. Virkeligheden er deres modstander«. Unægtelig et skræmmende perspektiv, som følges op af denne svada, der må tale for sig selv: »Kultur- og uddannelseseliten har bare skullet høre ordet 'konkurrencestat', så har de reageret instinktivt som pavlovske hunde.«

I det følgende ses nærmere på teorien om en konkurrencestat, herunder dens baggrund i neoliberalistisk tænkning og økonomisk politisk teori (Public Choice og monetarisme), og dens udløbere på nationalt og internationalt plan (New Public Management og Public Governance). Det er dog langt fra alle aspekter, jeg kommer ind på her. Til gengæld er tilgangen kritisk, idet jeg – modsat Ove Kaj Pedersen – tager for givet, at det ideologiske tankesæt bag teorien kan anfægtes på alle planer, herunder både empirisk: holder teorien hvad den lover? og normativt: kan vi leve med de praktiske implikationer af teorien? I begge henseender er svaret efter min opfattelse afvisende: Der er intet sikkert belæg for antagelsen om, at konkurrencestaten fører til en positiv videreudvikling af velfærdsstaten; og der er heller intet grundlag for at hævde, at konkurrencestaten overhovedet lever op til velfærdsstatens idealer om frihed, lighed og sammenholdskraft.

5. Ove K. Pedersen 2011, s 17.

6. Ove K. Pedersen 2011, s. 71.

7. Ove K. Pedersen kronik 25/8 2016: *Privilegerede offentligt ansatte indser ikke, hvor meget de kan skade velfærdsstaten*, Information.

Tværtimod vil jeg vise, hvordan konkurrencestaten indfører en ny styringslogik, som måske nok kan være egnet til at generere øget effektivitet og produktivitet, men som samtidig medfører tab af trivsel, livskvalitet, social udfoldelse, menneskelig værdighed og demokratisk medbestemmelse. Tilsvarende vil jeg vise, at konkurrencestaten praktiserer en ledelsesfilosofi, der forveksler ledelse med lederroller med den virkning, at systemet orienteres mod den politisk-administrative top uden reel mulighed for læring af systemets fejl og mangler og uden mulighed for ved sociale eksperimenter at skabe grundlag for omstilling og fornyelse. I stedet fremmes tendenser til »pointkapløb, individualisme og ulighedsfremmende adfærdsformer.«⁸

3. Konkurrencestaten som realitet eller valgmulighed

David Budtz-Pedersen⁹ ser tre positioner i debatten om konkurrencestaten: 1) En socialdemokratisk højrefløj, som fremhæver de fagprofessionelles historiske ansvar for velfærdsstatens udvikling, men som nu ser konkurrencestaten som den bedste mulighed for at sikre en videreudvikling af velfærdsstaten. 2) En centrum-venstre bevægelse med kritik af den nuværende præstations- og konkurrenceideologi og med opfordring til indgåelse af et kompromis, hvor fagforeninger og fagprofessionelle i højere grad inddrages i udviklingen af konkurrencestaten. Og 3) en decideret venstrefløj, der betragter konkurrencestaten som et angreb på fundamentale borgerrettigheder, og som hellere ser denne afskaffet til fordel for en »klimavenlig stat med universel uddannelse og nye modeller for vækst og udvikling, som det for eksempel formuleres af Carsten Henriksen«.

Selv har jeg dog ikke givet udtryk for andet og mere end, at det er urimeligt at klandre de fagprofessionelle for velfærdsstatens problemer (det eskalerende udgiftsforbrug), siden det netop har været et af konkurrencestatens erklærede mål at sætte de fagprofessionelle uden for indflydelse og overlade styringen af de enkelte institutioner til en professionel

8. Lars Bo Kaspersen og Jan Nørgaard (2015): *Ledelseskriser i konkurrencestaten*, Hans Reitzels Forlag.

9. David Budtz-Pedersen, kronik 13/9 2016: *Skal konkurrencestaten forandres, må vi først gøre op med dens menneskesyn*, Information.

ledelse.¹⁰ I så henseende kan konkurrencestaten nærmest ses som et – noget sent – svar på den kritik, som i starten af 1970'erne blev rejst fra økonomisk-politisk side af de fagprofessionelle som den reelt »herskende klasse«.¹¹

Videre sætter jeg et modbillede op til konkurrencestatens visionsløse insisteren på markedets altomfattende løsningspotentiale. Markedet er ikke nødvendigvis vejen frem til en videreudvikling af velfærdsstaten, tværtimod. Hvis velfærdsstaten skal have nyt liv, må det være med reference til de problemer, der byder sig til i nutiden – det overdrevne forbrug af økonomiske og fysiske ressourcer. Hertil kræves politiske beslutninger og prioriteringer, som groft sagt kan sikre, at problemerne løses der, hvor de opstår, nemlig »i miljøet« – deraf betegnelsen »miljøstat« for den styreform, jeg plæderer for, som jeg også har gjort det i det meste af min 40 år lange akademisk karriere.¹²

Set i forhold til Budtz Pedersens ovennævnte positioner kan denne statsform måske nok opfattes som »radikal«, som en helt tredje position, der kan ligne noget fra den yderste venstrefløj. Selv ser jeg den – mindre dramatisk – som oplæg til et kompromis, en samfundsmæssig kontrakt, der inddrager alle gode kræfter i samfundet for en løsning af de problemer, som er virkeligt presserende. Det gælder de universelle miljø-, energi- og klimaproblemer, flygtninge- og migrationsproblemer og ulighed- og fattigdomsproblemer, som udviklingen har skabt på alle niveauer. I dette kompromis indgår også, at staten konfronterer de problemer og muligheder, som den teknologiske og værdimæssige udvikling skaber, herunder ved at lægge forholdene til rette på en sådan måde, at de fremmer betingelserne for at skabe bæredygtig vækst og velfærd. Det er ikke anderledes end, hvad førnævnte Steen Hildebrandt tilråder, måske lige bortset fra at sidstnævnte gerne ser det ene som forudsætning for det andet.

10. Carsten Henrichsen, kronik 2/9 2016: *Konkurrencestaten er designet til at sætte offentligt ansatte uden for indflydelse*, Information.

11. Jørgen S. Dich (1973): *Den herskende klasse. En kritisk analyse af social udbytning og midlerne imod den*, Borgen.

12. Se Carsten Henrichsen (1997): *Retssikkerhed og moderne forvaltning*, Akademisk Forlag, og samme (2010): *Administrative Justice in a Scandinavian Legal Context*, i Michael Adler (ed.): *Administrative Justice in Context*, Oxford University Press, pp. 321-350.

Budtz Pedersen foreslår til den ende, at det økonomistiske menneskesyn med appel til individets egeninteresser, også kaldet *homo economicus*, som præger konkurrencestatens logik, erstattes af en *homo socius*, det samfundsskabende menneske, med vægt på individets solidaritet med sine samfundsfæller og dets interesse i at etablere stærke institutioner, der går ud over den enkeltes interesser. Denne målestok ser jeg også som dækkende for det menneskesyn, som må være fremherskende i en miljøstat, sådan som jeg forestiller mig den. At denne statsform heller ikke er specielt radikal endsige af meget venstreorienteret karakter, kan aflæses af et statement af Morten Ziethen og Michael Paulsen,¹³ begge lektorer i anvendt filosofi ved Aalborg Universitet. Under overskriften *Konkurrencestaten er et valg vi træffer – ikke et vilkår*, gendriver de Ove Kaj Pedersens ovennævnte påstand om, at konkurrencestaten er »en realitet« og ikke noget man bare kan vælge til eller fra.

Nogen begrundelse for denne påstand ses Ove Kaj Pedersen heller ikke at have givet, og hvad påstanden egentlig går ud på, er også vanskelig at gennemskue, når han samtidig klandrer den nye Venstre-regering for at stå for en »rå og visionsløs« konkurrencestat,¹⁴ mens den tidligere SR-regering – med Corydon som finansminister – krediteres for at have ført en anderledes visionær politik på konkurrencestatens betingelser og med det klare sigte at videreføre velfærdsstaten på væsentlige punkter som klima, uddannelse, sundhed og det sociale område. Man forstår altså, at konkurrencestaten for Ove Kaj Pedersen blot er betegnelsen for en stat, der forholder sig til den nuværende globale konkurrencesituation som et grundvilkår, uden at dette behøver at betyde, at konkurrencestaten forbindes med nogen bestemt fremtrædelsesform – en statsform uden form med andre ord. Men så bogstaveligt skal det nok alligevel heller ikke opfattes. Ove Kaj Pedersen har i hvert fald selv en ret klar forestilling om konkurrencestaten som en statsform styret efter neoliberalistiske idealer om Public Governance og New Public Management.¹⁵

Uanset hvordan dette begreb nu skal opfattes, er det i hvert fald ikke konkurrencestaten som udtryk for en bestemt statsform, de to filosoffer

13. Morten Ziethen og Michael Paulsen, kronik 16/1 2016: *Konkurrencestaten er et valg vi træffer – ikke et vilkår*, Politiken.

14. Ove K. Pedersen, Interview 28/11 2015: *Konkurrencestaten er et vilkår*, Politiken.

15. Ove K. Pedersen (2011), s. 26 (med tilslutning): »I dag er neoliberalismen den dominerende form for økonomisk-politisk tænkning«.

forholder sig til,¹⁶ men alene påstanden om, »at den globale konkurrence er et vilkår, som det er det politiske systems vigtigste opgave at finde en passende respons på«. Heroverfor gør de gældende, at når vi i dag er konfronteret med 'konkurrencestaten som vilkår', skyldes det først og fremmest en række politisk-ideologiske valg nationalt såvel som internationalt; og det understreges, at disse valg er »gennemført af en i stigende grad neoliberal global elite på tværs af regeringer, konsulenthuse og finansielle institutioner som Verdensbanken, hvor magtfulde personer skifter job som andre strømper inden for disse netværk.«

Indvendingen mod Ove Kaj Pedersen er derfor med forfatterens ord, når han ser bort fra, at det, der nu fremtræder som et vilkår, i grunden er et politisk-ideologisk ståsted. Og hvis svaret på denne indvending, som det må forventes, er, »at det nu en gang er det realpolitiske vilkår for en lille åben økonomi som Danmarks«, gøres det videre gældende, at »frie mennesker ikke er tvunget til at gøre noget på en bestemt måde, og (at der) derfor ikke er noget, der er nødvendigt i politik«. Konsekvensen af denne fordring om at »tænke realpolitisk« er derfor ifølge forfatterne, at vi afskærer os fra at se, hvad der også kunne lade sig gøre, og dermed overveje, »om konkurrence mellem lande, mellem virksomheder og mellem enkeltindivider er vores bedste bud på, hvad der er det fælles bedste for os jordboere, vi som menneskehed kan præstere«.

I den forbindelse må det særligt overvejes, »om konkurrencelogikkens internalisering i os alle og på alle niveauer er det, som på bedst mulig vis fremmer vores evner til at forholde os til, hvad der er vores fælles bedste«. Herimod peger forfatterne på, at konsekvensen for den enkelte af at leve i en konkurrencestat og et konkurrencesamfund bliver, at vi »vænnens til at tænke i de forskelle, der stiller os selv i et så gunstigt lys som muligt i forhold til de andre, altså det modsatte af at tænke på, hvad der er til vores fælles bedste«.

4. Ansatser til en bæredygtig miljøstat

Den videre konsekvens af det ovennævnte synspunkt er, at det kollektive ansvar for samfundets udvikling erstattes af individuel konkurrence, med deraf følgende uundgåelig »polarisering af samfundet i vindere og tabe-

16. Ziethen og Paulsen, op. cit.

re« uden den såkaldte sammenhængskraft, som man ellers tror vil opstå af sig selv ved at lade markedet bestemme. Og til spørgsmålet, om det overhovedet er muligt at tænke et alternativ til markedet og konkurrencen i dag, et alternativ, der ikke blot bevæger sig over i planøkonomiske totalløsninger, eller som må afvises som en urealistisk utopi, gør forfatterne – og det er deres pointe – gældende, at der rent faktisk allerede er ansatser på vej i den retning.

De peger herved tilbage på tre – positive – begivenheder i 2015, der ellers af mange betragtes som et *annus horribilis*: 1) Beslutningen i Addis Abeba om finansieringen af de 17 nye bæredygtighedsmål, 2) Den reelle vedtagelse af målene efterfølgende i New York, og 3) Klimaaftalen i Paris i december. Beslutninger, der alle peger i retning af »en spirende global konsensus om, at der er noget, som er et fælles bedste for alle os jordboere, når det kommer til såvel klimaet som bæredygtighed i bredere forstand«. En konsensus, som senest også er bekræftet ved USA og Kinas tiltræden af klimaaftalen.¹⁷

Forfatterne ser denne udvikling som udtryk for »et erkendelsesmæssigt ryk i det globale politiske system, hvor man er ved at indse, at økonomisk vækst og konkurrence er nødt til at underordnes klima og bæredygtighed«. Det er jeg enig i, og netop denne udvikling ser jeg selv som en bekræftelse af min påstand om, at vi har friheden til at vælge vores fremtid, og herunder til også at hæve politikken over markedet og rette fokus mod de aktuelt største problemer i samfundsudviklingen i disse år, i korthed miljø og bæredygtighed. Det er med et sådant fokus, at det giver mening at tale om miljøstaten som en – substantiel – arvtager til velfærdsstaten med potentiale til videreudvikling af samme.

Forfatterne konkluderer: »At det politiske system igen tør tænke politisk og dvs. tør sætte mål, der bliver sat hinsides konkurrencen, er i vore øjne det, der skal til, hvis vi jordboere vil blive ved med at være sammen i et politisk fællesskab om at være jordboere, både nationalt og internationalt«. Denne konklusion kan jeg kun tilslutte mig, ligesom jeg også er enig i deres præciserende bemærkninger om, at vi må »arbejde for et fællesskab, hvor vi diskuterer, hvad vi ser som det gode liv og det gode samfund for os alle, og på baggrund heraf definerer målene for, hvad vi som fællesskab skal stræbe efter«.

17. Her kan valget af klimaskeptikeren Donald Trump som ny amerikansk præsident rigtignok skabe ny usikkerhed om de langsigtede klimamål.

Det betyder ikke, at der ikke kan indgå konkurrence og marked i forhold til at nå disse mål, men det betyder, at de anførte – substantielle – mål ikke blot må fremstå som en afledt effekt af konkurrencen, men derimod definerende for konkurrencen. Det er blot ikke den indsigt, der præger realpolitikken i dagens Danmark, hvor offentlige institutioner af alle slags – skoler, sygehuse og jobcentre m.fl. – sættes til at konkurrere mod hinanden uden andet politisk fastsat mål end at skaffe 'mere velfærd for flere til færre penge'. Det er dette – visionsløse – perspektiv for en videreudvikling af velfærdsstaten, uden reel mulighed for en omstilling og fornyelse af de offentlige velfærdsydelser, som kritikken af konkurrencestaten og dens fortalere retter sig imod.

Dermed også sagt, med de to forfattere, »at vi ikke blot er ude på at rulle konkurrencestaten tilbage i velfærdsstatens logikker«, sådan som Ove Kaj Pedersen kritiserer sine opponenter for. »Vi vil derimod inddæmme konkurrencen, så den bliver til et politisk middel blandt andre midler til at realisere det fælles bedste«. Det er imidlertid netop denne åbning mod at gøre politik til konkurrencens vilkår og ikke dens tjener, der savnes hos både Ove Kaj Pedersen og skiftende regeringer.

Opsummerende – i forhold til Budtz Pedersens – opregning af mulige positioner i debatten om velfærdsstatens fremtider, forekommer det mere træffende at fremhæve nedenstående positioner som de aktuelt foreliggende valgmuligheder:

1. *Velfærdsstaten* – med de omkostninger der er forbundet med en stadig udvidelse af offentlige velfærdsinstitutioner uanset omkostningerne herved. En klassisk socialistisk position, som realpolitisk må forekomme urealistisk med de voksende krav, der stilles til den offentlige velfærd fremover.
2. *Konkurrencestaten* – med hvad der reelt betegner en afvikling af velfærdspektivet henimod individualisering af ansvar for egen velfærd i snæver forstand. Den neoliberale eller neoliberalistiske position, som allerede har været dominerende i dansk politik i en menneskealder.
3. *Miljøstaten* – med fastholdelse af det kollektive ansvar for bæredygtige – læs: bedre og billigere – velfærdsydelser. En nyformulering af den social-liberale position, som har været fremherskende fra 1930'erne til primo 80'erne, og som i denne version i særlig grad kræver omstilling og fornyelse af de offentlige velfærdsindsatser.

De tre mulige positioner kan dermed kort udtrykkes med enten stilstand, afvikling eller udvikling. Dermed være også sagt, at udviklingen af statsformen i nyere tid – den omtalte konkurrencestat – efter min opfattelse har været et fejlspor. Dette synspunkt skal jeg uddybe i det følgende med en nærmere analyse af de institutionelle grundelementer i konkurrencestaten, som har vundet udbredelse under etiketterne Public Governance¹⁸ og New Public Management.¹⁹

5. Opgør med markedstænkningen

Det vakte berettiget opsigt, da den franske økonom Thomas Piketty i sin bog *Kapitalen i det 21. århundrede* fra 2013 påviste, at den nye, uregulerede kapitalisme øger den økonomiske ulighed i de vestlige samfund og medfører en grænseløs succes for en lille elite, som kontrollerer en stadig større del af verdens rigdomme. En dansk debatbog med titlen, *Tag etikken tilbage – markedstænkningen og dens konsekvenser*,²⁰ insisterer i forlængelse heraf på, at konkurrencestatens markedsgørelse af alting ødelægger liv og fællesskaber, og at etik, værdier og visioner igen må prioriteres frem for økonomisk vækst.

Der peges indledningsvis på, at vi lever i en paradoksal periode i menneskehedens historie: På den ene side har vi aldrig haft så højt et niveau af velstand, uddannelse og demokrati. Aldrig har så mange mennesker bestemt så meget over deres eget liv og over den førte politik. Og aldrig har så mange mennesker haft så gode økonomiske forudsætninger for at forfølge deres drømme. Ser vi på verden i fugleperspektiv, ser det altså godt ud.

Zoomer vi ind og ser på verden fra de enkelte samfundsindivider, ser det derimod mindre godt ud. Så ser man ekstrem fattigdom, eskalerende ulighed og alskens kriser: finanskrise, klimakrise, vækstkrise, velfærds-

18. Se herom nærmere Carsten Henrichsen: *Global Governance – en udfordring til dansk forvaltningsret?* I Trine Baumbach og Peter Blume (red.): *Retskildernes kamp*, Djøf Forlag 2012.

19. Se herom nærmere Carsten Henrichsen: *30 år med NPM – Findes der et alternativ til markedstaten?* I samme (red.): *30 år med NPM – et kritisk review af New Public Management*, *Futuriblerne*, årg. 41, nr. 3-4/2013, s. 24-35.

20. Mikkel Wold, red. (2015): *Tag etikken tilbage – Markedstænkningen og dens konsekvenser*, udg. af Jensen og Dalgaard. Anm. af Jan Maintz, *Konkurrencestaten er syg*, Information 19/9 2015.

krise, uddannelseskrise, sammenhængskraftens krise, en demokratiets krise, fællesskabskrise, dannelseskrise, værdikrise etc. Og ser vi på den psykiske habitus af disse personer, ser det heller ikke godt ud: 'Mennesker gribes i stigende omfang af angst, usikkerhed, tomhed, stress og alskens lidelser. I Danmark er cirka en halv million mennesker på anti-depressiv medicin, og 140.000 lider af angst. Angst er blevet en folkesygdom«.²¹

Hvorfor, må man med forfatterne spørge, dette paradoks?²² »Hvorfor ser denne periode i verdenshistorien, som vi ofte opfatter som et helt enestående civilisatorisk højdepunkt, så syg ud? Hvad er årsagen til, at al denne velstand, uddannelse og frihedsrettigheder ikke omsættes til harmoniske liv og lykkelige fællesskaber?« Disse spørgsmål tages op i den omtalte debatbog, som retter et hårdtslående angreb på tidens dominerende markedstænkning og ikke mindst danske politikeres tilslutning til konkurrencestaten.

Bogen er ikke desto mindre nuanceret i sit ærinde: For det første vil den ikke forsvare en bestemt -isme eller forsøge at trække os tilbage til fortiden: »tilbagegang er en nostalgi, og den slags har aldrig bragt noget samfund frem mod bedre tider,« lyder det i det redaktionelle forord ved Mikkel Wold. Bogen vil derimod »pege på et problem, som kan løses, hvis vi vil«. For det andet vil den ikke kritisere kapitalismen som sådan, men den viser bagsiden ved den accelererende kapitalisme og markeds-gørelse. »Kernen er, at tidens vækstdogme og sætten økonomi over etik, værdier, klima og fællesskaber styrer vores samfund og indebærer en grådighed og et natursyn med så selvdestruktive træk, at det nærmer sig en 'vanvidskultur'«. ²³

Jesper Jespersen leverer en principielt begrundet kritik af den nyklassiske økonomiske teori, som under betegnelserne Public Choice og monetarisme legitimerer markedstænkningen, og som med neoliberalismens minimalstat er godt på vej til at aflive velfærdsstaten. 60 år efter sin død er økonomen John Maynard Keynes alligevel fortsat aktuel med sit budskab om behovet for statslig udjævning af konjunktursvingninger pga. markedsfejl.²⁴ Det bekræftede 00'ernes økonomiske krise, som skabte syn for sagen i forhold til neoliberalismens påstande om, at markeds kræfterne er

21. Maintz, *Konkurrencestaten er syg*, Information *op. cit.*

22. Maintz, *op. cit.*

23. Maintz, *op. cit.*

24. Robert Skidelsky: *Keynes – Return of the Master*, London: Allen Lane, 2009.

løsningen på økonomisk uligevægt, at samfundsøkonomien fungerer som et velsmurt urværk, og at usikkerhed som faktor er uden betydning.

Nadja Prætorius analyserer forholdet mellem sygdom og arbejdsliv, og den devaluering af unikke menneskelige kvaliteter og potentialer i form af empati, refleksion, introspektion mv., som kan tilskrives »den økonomiske rationalitets illusion om egen objektivitet«. Det fører hende til den – tankevækkende – refleksion, at vi »måske skulle begynde at tænke over, om den kvantitative vækstfilosofi er en naturlov, eller om vi også kan overleve – og måske netop da – hvis vi udtænker strategier for en verden, der også er i kvalitativ vækst«. ²⁵

Peter Kemp tager tråden op og kritiserer, at klassiske fænomener som dannelse, kunst og kultur ikke længere værdsættes »i den herskende opfattelse af fællesskab som arbejdsfællesskab på et marked«. Konkurrencestatens ensidige fokus på »kompetence og læringsmål« giver kun den halve dannelse, og det er ikke tilstrækkeligt, hvis man ser på de opgaver, der ligger og venter til de nuværende og kommende generationer. Her er det tydeligt, at der er »brug for et helt og ikke et halvt hjerte«. Klimakatastrofe, økonomisk ustabilitet, international økonomisk kriminalitet og flygtningestrømme er alle dagsordener, der fylder i vores tid.

Steen Hildebrandt peger på velfærdsstatens evne til at sætte alting i system og siden bygge kontrol ovenpå: »Skurken her er den enorme tro på styring og kontrol, hvor ledere, politikere og fagprofessionelle gemmer sig bag ved et system af nøgletal og målinger.« De mennesker, der møder det offentlige som borgere, føler sig ikke set. De møder et bureaukрати, der ikke er i stand til at forholde sig adækvat til det menneske, det handler om. Så med Hildebrandt kan vi konstatere, at der er »gået nogle dimensioner tabt« med den udvikling af den samfundsmæssige styring og kontrol, som har fundet sted gennem de seneste årtier. ²⁶

6. Opgør med konkurrencestatens institutioner

Akkurat her tager en anden bog fat: *Ledelseskriser i konkurrencestaten* af de to statskundskabsfolk Kaspersen og Nørgaard. ²⁷ Her er tesen, at der med

25. Nadja U. Prætorius: *Livet som undtagelsestilstand*, Psyke og Logos 2004, årg. 25, nr. 2

26. Steen Hildebrandt: *Social modstand breder sig*, Den offentlige.dk 15/11 2013.

27. Kaspersen, Lars Bo og Jan Nørgaard (2015): *Ledelseskriser i konkurrencestaten*. Kbh. Hans Reitzels Forlag.

konkurrencestaten er opstået et »værdikaos« for de offentlige ledere, som skal balancere mellem på den ene side velfærdsstatens trygheds-, fællesskabs- og lighedsværdier og på den anden side »konkurrencestatens pointkapløb, individualisme og ulighedsfremmende adfærdsformer«. Den styringsfikserede ledelsesform, som er dominerende i konkurrencestaten, lægger yderligere et ekstra reguleringslag ind over den offentlige sektor med mængder af detailkontrollerende og adfærdsregulerende evaluering- og måleskemaer.

De offentlige ledere står på den måde – med forfatterens ord – med et »kompas, der er gået i selvsving«. Ledere og medarbejdere efterlades med »uklare ledelsesrum«, der sætter sig gennem den enkelte organisation hele vejen ned til frontlinjepersonalet. Her oplever læger, lærere, pædagoger, politiuddannede, sygeplejersker og andre professionsuddannede, der i forvejen er ramt af den strukturelle værdimodsætning mellem velfærdsstat og konkurrencestat, at »styringsfikseringen med et ekstra skud rammer direkte ind i professions-dna'et«. Professionernes loyalitet, der typisk ligger hos borgerne – de ældre, de syge og de uddannelsessøgende – »udfordres således systematisk af, at den styringsfikserede ledelse forventer en stærkere loyalitetsfølelse over for det indadvendte styringsfikserede system«. Et dilemma udspiller sig på den måde på de offentlige institutioner af alle slags, og det påvirker samarbejdet negativt, fordi styringsfikseringen i sin natur ikke kan komme »bag om problemstillingerne«.

Generalistledere overtog oprindelig ledelsesrollen, fordi de professionsuddannede angiveligt havde svært ved at styre økonomien, men det blev det ikke bedre af. Den styringsfikserede ledelse, som er generalistledernes 'strategiske' svar på globaliseringstruslen, støder direkte ind i velfærdsstatens grundpiller, de fagprofessionelle med dertil hørende professionsværdier og -etik. Det afstedkommer uundgåeligt åbne og latente konflikter i hverdagen, og i nogle tilfælde foregår der nærmest en form for »senmoderne 'revolution', hvor loyalitetsfortolkningen i værdimodsætningen er den underliggende kampplads«. Utryghed, atomiserede fællesskaber og præstationsbaserede uligheder er således væsentlige ingredienser i det uklare ledelses- og samarbejdsrum, som er opstået de sidste 25 år.

Det er forfatterens opfattelse, at hensigten med konkurrencestaten har været rigtig: »Vi skal (...) være fokuserede på, hvordan Danmark klarer sig bedst muligt i den internationale konkurrence.« Problemet, som de ser det, er, at virkemidlerne har været grundlæggende forkerte, især når visi-

onerne om 'det gode liv' i Danmark er erstattet af styringsfiksering. En anekdote fra krigens tid lyder: »Da det blev foreslået Churchill under Anden Verdenskrig, at kulturbudgettet kunne bruges til krudt og kugler, svarede han: Der skal også være noget at forsvare.« I samme takt som styringsfikseringen øges og fastlåser os i ufleksible, ensartede og snævre detailmål, svækkes kreativiteten og innovationsevnen. Det er årsagen til, at netop disse egenskaber efterspørges mere end noget andet i dag – her en menneskealder efter, at moderingsprogrammet så dagens lys i 1983.

Dette program danner også udgangspunkt for Finn Wiedemanns analyse af offentlig ledelse i bogen: *Send mere ledelse*.²⁸ Her er påstanden, at den »dyrkelse af ledelse«, som har kendetegnet perioden med New Public Management, har ført til fremvæksten af et veritabelt »ledersamfund« som udtryk for et samfund, hvor den formelle ledelse tildeles større ansvar og kompetence og samtidig får adgang til særlige påvirkningsinstrumenter og privilegier. Denne udvikling er blevet modsvaret af en professionalisering af ledelse som funktion. Alligevel er dele af den offentlige sektor præget af store og voksende problemer, hvor ledelsen har svært ved at udøve ledelse, hvor ansatte oplever at deres viden ikke inddrages, og hvor der mange steder er problemer med opgaveudførelsen og arbejdsmiljøet.

Ser man historisk på det, er de organer, som tidligere sikrede medarbejdere indflydelse blevet svækket. I sammenhæng hermed har mange offentlige organisationer fået vokseværk. Fusioner og sammenlægninger har skabt organisationer i overstørrelse, hvor ledere og medarbejdere lever i en »parallelvirkelighed«. Muligheden for demokratisk deltagelse på arbejdspladsen er blevet vanskeliggjort i takt med, at mange af vores offentlige organisationer er vokset, og nye styringsidealer og -principper er blevet udviklet. Samtidig påvirkes arbejdsmiljøet negativt med stigende stressrelaterede sygemeldinger til følge. Forfatteren refererer en nylig undersøgelse, hvor 80 % af de adspurgte offentligt ansatte svarer, at de oplever, at arbejdsmængden og arbejdspresset er større end for fem år siden.

Endvidere gør udviklingen ledere til administratorer. Det er resultatet af, at mange institutionsledere simpelthen oplever, at de drukner i administrative opgaver. I takt med at kritikken af NPM-koncepter og ensidig resultatorientering tager til, og der er stadig større fokus på de omkost-

28. Finn Wiedemann (2016): *Send mere ledelse – en analyse af Ledersamfundets konsekvenser*. Samme: *Ledersamfundet har gjort ledere til administratorer*, Den Offentlige.dk14.09.16.

ninger, som ledersamfundet skaber, rejser spørgsmålet sig, om der kan udvikles mere afbalancerede og pragmatiske ledelsesformer, som formår at dæmme op for den styrings- og teknologifiksering, som gør sig gældende inden for det offentlige ledelsesfelt. Her peger forfatteren på behovet for at udvikle ledelsesformer, som erkender de modsigelsesfyldte vilkår, der præger ledelse af offentlige organisationer, men som samtidig muliggør en ledelsesform, hvor demokrati, hensyntagen til arbejdsmiljø og kvalitet i opgaveudførelse har højeste prioritet.

Forfatteren peger herved på et alternativt ledelsesperspektiv, der finder udtryk med begrebet »kollektiv ledelse«. Det er mere et *mindset*, ledelsen kan lade sig inspirere af, end et veludviklet ledelseskoncept med klare bud på og strategier for, hvordan ledelse kan finde sted. Konkret hentes inspiration fra forskellige ledelsesretninger som distribueret ledelse, demokratisk ledelse og empowerment som ledelsesmæssigt princip. En sådan udvikling forudsætter dog, at der politisk og lovgivningsmæssigt skabes rum til, at ledere og medarbejdere i den offentlige sektor får mulighed for at lede på andre måder.

7. New Public Management virker ikke

I et nyligt studie lægger Christoffer Hood og Ruth Dixon *New Public Management* i graven.²⁹ Resultatet af årtiers mange omstillinger er blevet en dyrere og dårligere offentlig sektor. Det er den opsigtsvækkende konklusion, som disse to af verdens mest anerkendte forskere i New Public Management kommer med i en ny bog. Det var Christoffer Hood,³⁰ som i 1991 navngav den nye forvaltningspolitiske reformbølge, der søgte at øge den offentlige sektors effektivitet gennem markedsgørelse, præstationsledelse og nye informationsteknologier, 'New Public Management' (NPM), herhjemme bedre kendt som »Moderniseringsprogrammet«.³¹

29. Christopher Hood og Ruth Dixon (2015), *A Government that Works Better and Costs Less?* Oxford University Press. Se hertil Jacob Torfing: *Bombe under 30 års styringstænkning*, DenOffentlige.dk. 21.12.15.

30. Christopher Hood (1991): *A Public Management for all Seasons?*, Public Administration, nr. 1, pp. 3-19.

31. Se herom Carsten Henrichsen (2012): *Offentlig forvaltning – Grundbog i forvaltningslære*, 3. udg., Karnov, kap. 5.3.

De har nu som de første i verden undersøgt empirisk, hvorvidt NPM-reformerne i Storbritannien gennem de sidste 30 år rent faktisk har indfriet løftet om at skabe en offentlig sektor, der fungerer bedre og koster mindre. Forfatterne drager deres konklusioner på baggrund af grundige statistiske analyser og forsigtige vurderinger. Resultatet er imidlertid klart: NPM har fejlet i sin bestræbelse på at skabe større effektivitet og mere kvalitet:

»Reported administration costs in fact rose substantially – no less than 40% or so in constant prices – over 30 years. And that running-cost increase occurred in spite of a reduction of roughly a third of civil service numbers over the three decades. That fall in civil service numbers far exceeded Milton Friedman’s call for the removal of one civil servant in six, widely dismissed as just a far-right fantasy when Friedman first floated the idea in the 1970s.«

NPM lovede at skabe en billigere og bedre offentlig sektor, men har i stedet skabt en offentlig sektor, der både er dyrere og dårlige. Den offentlige sektors driftsomkostninger målt i faste priser (dvs. priser som er renset for inflation) er steget i perioden fra 1980 til 2010, samtidig med at utilfredsheden med den offentlige sektor er vokset. Fortalerne for NPM kan ikke engang redde æren ved at påstå, at man blot får det, som man betaler for, og at der var et politisk ønske om at bruge færre penge på den offentlige sektor, også selv om det ville betyde en lavere servicestandard. Konklusionen er nemlig, at englænderne hverken har fået 'mere for mindre' eller 'mindre for mindre'. De har i stedet fået 'mindre for mere': mindre servicekvalitet for flere penge.³²

Resultatet er opsigtsvækkende, fordi England er det land i verden, som mest konsekvent – fra Thatcher over Major til Blair – har forfulgt den nye NPM-dagsorden. England var fra starten udset til at være NPM's *showcase*, og så viser det sig altså nu, at der ikke er så meget – om overhovedet noget – at vise frem:

»Moreover, while the running costs of civil departments rose by about two-fifths in constant-price terms, total public spending roughly doubled over the same period, such that running costs took up a smaller proportion of public spending at the end of the 30-year-period than they did at the start. The same went for tax collection costs relative to total revenue.«

32. Jacob Torfing, *op. cit.*

Der er ingen grund til at tro, at resultaterne i dette engelske studie skulle afvige væsentligt fra Danmark. Et nyligt dansk studie peger således samstemmende på, at mål- og rammestyring er mere skadeligt end gavnligt. Det giver »dumpekarakter« til resultatbaseret styring, som har været en central del af New Public Management.³³ Det er et metastudie baseret på en systematisk gennemgang af 60 danske og internationale analyser af effekter af resultatbaseret styring på tre store velfærdsområder: Folkeskole, beskæftigelse og socialområdet. Analysen er sat i værk af det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium og skulle skabe evidens for, om der anvendes de rette styringsredskaber i det offentlige.

Svaret på, om resultatbaseret styring virker efter hensigten, er et temmelig entydigt nej. Rapporten bekræfter således den forskning, der allerede foreligger med Hood og Dixons ovennævnte studie. De problemer, der peges på i det danske studie af resultatbaseret styring, er bl.a., 1) at skolerne bortprioriterer vigtige opgaver, svækker de svage elever og at ressourcetildelingen mellem skolerne bliver skæv, 2) at beskæftigelsesområdet har for meget fokus på kortsigtede resultater, mens de mere komplekse opgaver nedprioriteres, og 3) at socialområdet har svært at måle på bløde sociale værdier, da målgruppen er så broget, at fælles mål ikke kan findes, og da den store fokus på enkeltsager hindrer langsigtet planlægning.

Ingen af de nævnte undersøgelser går i dybden med de mulige effektiviseringsgevinster ved markedsgørelse og udlicitering, som både i Storbritannien og andre lande har været et kernepunkt i NPM. Her kan danske forskere fra forskningsprojektet *EffektDoku*,³⁴ der ledes af Ole Helby Petersen fra Roskilde Universitet, imidlertid supplere Hoods analyse. En systematisk gennemgang af alle danske og internationale studier af effektiviseringsgevinsten ved udlicitering viser et faldende udbytte over tid. Hvor den gennemsnitlige effektiviseringsgevinst i følge empiriske målinger var 10-15 % i perioden 2000-05 og 5-7 % i peioden 2005-10, så er gevinsten faldet 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.

33. *Resultatbaseret styring*, KORA – Temanummer 02-2015; Henrik Hjortdal: *Dokumentation: Resultatstyring virker ikke*, DenOffentlige.dk 4/3 2016.

34. *Dokumentation af effekter ved konkurrenceudsættelse*.

8. Afslutning

Kritikken af konkurrencestaten og New Public Management er bestemt ikke ny. Det nye er, at der nu er tal, der viser, at NPM ikke virker efter hensigten, eller i hvert fald virker mindre godt end forventet. Det bør mane til eftertanke i en tid med store offentlige nedskæringer. Hvis NPM ikke kan tilbyde en farbar vej til »mere for mindre«, hvad kan så? Det er på tide at sætte gang i debatten om, hvordan vi skaber en offentlig sektor, der både kan løse de problemer, som vi har valgt at tage op i fællesskab, og som kan give borgerne en offentlig service, som de er tilfredse med, og som er til at betale.

Meget tyder på, at det er en hel anden styringstænkning, vi skal have fat i. En styringstænkning, som – i et bæredygtighedsperspektiv – sætter fokus på offentlig innovation og mobilisering af medarbejdernes og borgernes ressourcer.³⁵ Det er en holdningspræget debat, som vi alle både politikere, embedsmænd og borgere kan bidrage til. Konkurrencestat og miljøstat udtrykker nogle af holdningerne, og spørger man mig, er det forstås mere det sidste end det første, der er brug for.

Dette budskab har også betydning for jurister. Vibeke Vindeløv³⁶ opfordrer til, at der »arbejdes med de værdier og det menneskesyn, der ligger bag de enkelte regler«, og det kan der i hvert fald i særdeleshed være grund til, når det som her gælder tilpasning af regelværker til en miljøstatslig dagsorden med fokus på bæredygtighed.

35. Se med ansatser hertil, Steen Hildebrandt og Michael Stubberup (2010): *Bæredygtig ledelse – ledelse med hjertet*, Gyldendal Business.

36. Vindeløv, *op.cit.*, s. 589 f.

