

Inge Marie Skaarup: Sammenhængsreform, borgeren først, og en mere sammenhængende offentlig sektor

Sådan lyder overskriften på den skriftlige del af det oplæg til regeringens sammenhængsreform, som blev præsenteret af innovationsminister Sophie Løhde april 2017. Hovedbudskabet i udmeldingen er, at nu skal det være slut med strukturelt kaos, med forvaltninger, der er utilgængelige for borgerne. Og med specialisering, som gør, at den ene hånd ikke ved, hvad den anden gør. Ganske vist er formuleringerne i reformen anderledes, men taget for pålydende, kunne man godt oversætte det til at være et opgør med vilkår, der af en socialrådgiver i en socialforvaltnings familieafdeling beskrives således:

”Umenneskelige rammer skaber umenneskelige handlinger. Jeg tror, at socialrådgiverne på myndighedsområdet, og de, der laver foranstaltninger i hjemmet, bliver produkter af de miljøer, vi arbejder i. Vi bliver ligesom de systemer, der styrer indsatsen på det sociale område, på en måde umenneskeliggjorte og afviser opgaverne og sender dem videre til anden afdeling.”

Ifølge innovationsminister Sophie Løhde, kommer sammenhængsreformen til at berøre ca. 800.000 offentligt ansatte. Oplægget omfatter fire hovedområder: For det første skal der være *mere tid til kerneopgaverne*. Arbejdet skal være *helhedsorienteret*. Det gælder alle dele af den offentlige sektor. Regeringen vil kulegrave området, få overblik over, hvad der optager medarbejdernes tid, se på unødigt bureaukrati, tværgående lovgivning, sektorlovgivning, kommunale regler og arbejdstilrettelæggelsen lokalt, herunder it understøttelse. Alt, der forstyrrer kerneopgaverne skal væk. Væk med unødvendige krav og registreringer. Væk med organisatoriske barrierer og silotænkning. Og mere plads til, at medarbejdere kan udfolde deres faglighed. De første kulegravninger skal ske på områderne dagtilbud, ældre og psykiatri. For det andet skal der etableres *bedre velfærd på tværs af sektorer*. For det tredje skal der etableres *en mere tidssvarende offentlig sektor*. Og for det fjerde skal vi have *bedre ledelse*, fordi som det anføres: *”God ledelse giver bedre kvalitet i velfærdsydelse og bidrager dermed til den bedst mulige velfærd for pengene til gavn for borgere og virksomheder.”*

Hvad er der sket indtil nu?

Efter opbremsning angiveligt pga. af overenskomstforhandlinger foråret 2018 sættes der igen gang i processen september 2018. Med formuleringen *”Frihed, faglighed og mere tillid til*

medarbejderne”, slås fast, at man vil afskaffe *”bøvl og bureaukrati*” Og målene er stadigvæk at arbejde med borgernes adgang til systemerne, at lette arbejdet for medarbejdere, der presses af regler og skemaer og har for lidt tid til kerneopgaven, nemlig at sikre kvaliteten i velfærd til borgeren. Og endelig at gøre op med, at der er for utilstrækkelig fokus på resultater for borgerne.. Som opfølgning på annoncering af reformen skal tilføjes, er der til implementering og særlige projekter er bevilget fire milliarder kroner i årene 2018-2022. Ligeledes har finansministeriet i forbindelse med kampagne omkring regelforenkling i perioden siden 2017, modtaget over 100 forslag, og Sophie Løhde har i forbindelse med reformen været på besøg hos landets 98 kommuner og regioner.

Hvad er succeskriteriet for sammenhængsreformen?

Jeg mener, sammenhængsreformen skal måles på tre niveauer: På det foreliggende skal den selvfølgelig måles på, hvorvidt der er sammenhæng mellem oplæggets forskellige dele. Overordnet skal den også måles på, hvorvidt den samlet er i overensstemmelse med grundlaget for vor samfundsmodel og vort velfærdssystem. Først og sidst selvfølgelig på, hvorledes det kommer til at se ud i daglig praksis i kommuner og regioner. Det er et langt træk.

Men tilbage til starten på vort demokrati, der er baseret på grundloven af 1849, korrigeret 1953, som igen er et resultat af de store frihedsbevægelser rundt om i Europa. Herunder den franske forfatter Montesquieus principper om magtens tredeling i *lovgivende, udøvende og dømmende* magt, en adskillelse tænkt som værn mod magtfuldkommenhed og magtmisbrug- Med grundloven blev vi borgere med demokratiske frihedsrettigheder som ytringsfrihed, foreningsfrihed og efterhånden også direkte stemmeret. Disse principper blev betragtede som grundlaget for retsstaten, ud fra devisen: ingen retsstat uden demokrati, og intet demokrati uden retsstat. Dermed er slået fast, at offentlig forvaltning skal udøves efter *legalitetsprincippet*, dvs. at forhold der griber ind i borgernes forhold og rettigheder, skal have hjemmel i gældende lov. Vi gik dermed fra at være *”omvandrede legemer”* og livegne, underkastet magthaveres tilfældige lune til at være *retssubjekter*, dvs. borgere i et retssamfund. I starten med store forskelle mellem høj og lav, men dog med et grundlag at bygge videre på. Den fælles lovgivning, og det gælder på alle områder, repræsenterer en universel, dvs. fælles retslig norm, og har således en samlende og fællesskabende funktion. Retssikkerhed bliver det fundament, hvorpå politik, offentlig forvaltning og medborgerskab skal funderes, og dermed selvfølgelig også det fundament, enhver reform skal relateres til.

Velfærdsstaten- paradigmeskift- styringsteknologier.

For at beskrive og analysere den virkelighed, sammenhængsreformen aktuelt skal forstås ind, slår vi et sving tilbage til 1970'erne. De offentlige udgifter steg voldsomt. Advokaten og politikeren Mogens Glistrups korstog mod de offentlige ansatte "papirnussere" og Fremskridtspartiets indtog med 28 mandater i folketinget efter det såkaldte jordskredsvalg i november 1973 resulterede i omfattende debatter om den offentlige sektor. Den skulle slankes, de første planer om modernisering af den offentlige sektor kom i 1983, slog for alvor igennem i 90'erne, og den ideologi, man lagde til grund er kontinuerligt udbygget og cementeret her 36 år efter. Selvom den danske velfærdsmodel stadig bygger på universelle principper og solidaritetsprincippet, skete i løbet af de næste årtier ændringer i synet på forholdet mellem stat og den enkelte borger, og fordeling af indsatser. Det civile samfund skulle i højere grad deltage i løsning af velfærdsopgaver. Ligesom fokus for indsatser især omkring beskæftigelse skiftede fra såkaldt passivlinje til aktivlinje. Borgeren skulle selv tage mere ansvar. Overvejende strukturelle forklaringer på f.eks. sociale problemer, erstattedes på eksempelvis beskæftigelsesområdet af individuelle.ⁱ Der var altså tale om et paradigmeskift, dvs. skift mht. de rammer, inden for hvilke man forstod velfærdsstaten og den offentlige sektors rolle på. Bestemte styringsteknologier kom i brug for at opfylde de politiske mål og ideologier. Disse styringsteknologier har fået stor betydning for, hvorledes de offentlige forvaltninger har udviklet sig siden da, og hvordan de fungerer i dag. Jeg nævner de vigtigste.

Ledelse- og resultater skal kunne måles.

Vedrørende ledelse introduceredes styrings- og ledelsesfilosofien New Public Management som led i planerne om modernisering inden for den offentlige sektor..ⁱⁱ Besparelser var målet, og topstyring var et af midlerne ⁱⁱⁱ For det *første* skulle lederne have mulighed for at være *ledere* og for at lade sig inspirere af managementmetoder, der blev brugt i den private sektor. For det *andet* skulle lederne presses nedefra via markedet med den begrundelse, at markedsstyring og konkurrence ville anspore lederne i det offentlige til mere effektivt at begrænse væksten i den offentlige sektor og i stedet fokusere på omstilling og nytænkning inden for givne økonomiske rammer. Og for *det tredje* blev *resultatopfølgning* vigtig. Det skulle kunne vurderes, hvorvidt det leverede levede op til målene.

Benchmarking, evidens, evaluering, ranking og digitalisering.

Der var tale om en vareliggørelse af det offentlige ydelser^{iv}, forstået på den måde, at resultater skulle kunne gøres udtømmende op, og dermed gøres målbare. Og lederne måles på, hvorvidt de leverede varen. Så man måtte tage metoder i brug, der bidrog til opgørelse, måling, evaluering og resultatopfølgning.

Der skulle *benchmarkes*^v. Benchmarking stammer egentlig fra en tømrers praksis: Der sættes et mærke i et stykke træ, når et mål skal bruges gentagne gange, så behøver man ikke måle igen næste gang. Forudsætningen er at produktet skal kunne gentages i nøjagtig samme form med samme type produkt for øje.

En nøjagtig kvantificerbar opgørelse udgør forudsætning for evidens, her forstået som bevis for målbare størrelser, der kan gentages og give samme resultat. Entydige kvantificerbare mål, og evidens i forhold hertil danner grundlag for opgørelse og sammenligning via *ranking*, og *rankinglister*^{vi}, som muliggør sammenligninger mellem forskellige indsætter i forskellige grene inden for det offentlige.

Som konkret eksempel på bestræbelse på en udtømmende, dvs. kvantificerbar opgørelse af f.eks. sociale problemer, kan jeg nævne, at konsulentfirmaet Deloitte for nogle år siden af finansministeriet blev hyret til at komme med oplæg vedrørende endelig og udtømmende kortlægning af grundlaget for et datavarehus på socialområdet. I den foreliggende rapport af 28.11.2014 fra konsulentfirmaet redegøres for forudsætninger for en total registrering med udsatte familier og voksne som eksempel. Præmissen er som nævnt muligheden for udtømmende kortlægning af problemerne i en udsat familie, og at kortlægningen holder sig konstant en periode.. Man konstaterede, at en fuldstændig opgørelse og anvendelse af denne metode i forhold til evidens og ranking kræver deltagelse af samtlige 98 kommuner. Forsøget endte ud i en overvældende og uoverskuelig mængde data, fremgår det af rapporten, og det konkrete it-varehusprojekt, som undersøgelsen skulle danne grundlag for, er indtil videre lagt på hylden.

Hensigten med udtømmende opgørelser, og ranking (oplistning) er at det skal danne basis for en ligeså udtømmende evaluering inden for forskellige områder. På nuværende tidspunkt er planen som nævnt at starte med sammenligninger af dagtilbud rundt i kommunerne.

Styringsteknologisk har NPM dermed medført en udvikling med fokusering på målbarhed af opgaver, og dermed også et forsøg på i vid udstrækning at indfange og transformere kvalitative

forhold til kvantitative og dermed målbare ditto. Udvikling af New Public Management med evidens, kvantitets- og rankingtilgang er nøje forbundet med en i takt med den teknologiske udvikling voldsomt øget inddragelse af *digitalisering* som styrings- og kommunikationsværktøj.. Ændring af kommunikationsform fra personbåret til digitaliseret inden for alle offentlige områder har radikalt ændret kontakten både internt i organisationerne og mellem det offentlige og borgerne.

Mødet mellem system og borger- under New Public Management.

Før New Public Management og tilhørende redskaber indførtes, arbejdede det offentlige ud fra en både kvantitativ og kvalitativ tilgang til forståelsen af eksempelvis sociale og pædagogiske problemer og med en organisering, der i højere grad understøttede en helhedsforståelse. Borgerne møder resultatet af styringsformen New Public Management på flere områder;

Med opsplittning af problemstillinger i delområder, som nemmere lader sig indfange, måle og evaluere på baggrund af kvantitativ evidens, er eksempelvis beskæftigelses- og socialforvaltninger splittet op i mange specialiserede afdelinger med hvert sit fokus. Det betyder ofte uoverskuelighed for borgeren, idet sager og delsager sendes videre mellem afdelinger og forvaltninger med skiftende sagsbehandlere, der ofte starter forfra med at undersøge ansøgningen..

Mødet med systemets repræsentanter har for mange borgere dermed udgjort et særskilt problem, som ofte har blokeret for løsning af de egentlige problemer, netop fordi problemer, der for den enkelte borger opleves som sammenhængende, er blevet splittet op i mange delelementer.

Ved en kvantificering af komplekse kvalitative problemer forsvinder sammenhænge, og nuancer og differentierede forklaringsfaktorer i forhold til indsatsen. Eksemplerne er legio. Et eksempel på, hvor galt det kan gå, var oprettelse af jobcentre i forbindelse med kommunalreformen 2007. Den sidste rest af helhedsorienteret indsats omkring beskæftigelse og sociale problemer forsvandt hermed, idet den enkelte borgers situation bliver behandlet som specialiserede problemer uden sammenhæng. Også her var det erklærede formål effektiv sagsbehandling, hvilket søgtes opnået med opsplittning i målbare grupper af arbejdsløse, som nævnt med henblik på muligheder for at måle og evaluere indsatsen. Resultatet var i stedet, at mange borgere blev glemt i systemet, og at ingenting skete. Disse strukturelle problemer er i høj grad blevet transformeret til individuelle problemer, og ansvaret for at forsøge at finde frem til en form for helhedsorientering er blevet overladt til den enkelte borger.

Gør sammenhængsreformen op med bøvl for borger og ansatte.?

En helhedsorienteret sagsbehandling, overskuelige arbejdsgange, tilgængelige forvaltninger som det angiveligt er målet i sammenhængsreformen, må være betinget af, at den specialisering der er fulgt med de styringsredskaber, jeg har beskrevet, fjernes. Og at organisering underordnes en korrekt og dermed effektiv opgaveløsning, og ikke som nu definerer og styrer dem..

Ifølge oplægget skal midlerne til at opnå de nævnte mål, imidlertid netop bestå af en øget inddragelse af benchhmarking, evidens, ranking og evaluering. Hvilket vil betyde endnu mere specialisering, og endnu mere snørklede arbejdsgange, og silotænkning. Dvs. med mere- og ikke mindre bøvl for borgerne og medarbejdere til følge.

Digitalisering har over år udviklet sig til mere end blot et teknologisk redskab til understøttelse af en effektiv og enkel arbejdsgang i sagsbehandlingen. Og hvor det har erstattet direkte kommunikation, er borgeren unddraget medindflydelse, eftersom kommunikationen kun går én vej. Borgeren er dermed gået fra at være et handlende subjekt til objekt, der over for et upersonligt system, må finde sig i tingenes tilstand. En kraftig udbygning af digitalisering fremhæves i alle hjørner af sammenhængsreformen. Bl.a. i kommunikationen mellem sektorer, og kommuner. Dvs. mere afstand og mindre overskuelighed, mindre brugerinddragelse. Og dermed mere bøvl for borgere og medarbejdere.

Så vi kan konkludere, at sammenhængsreformen på ingen områder indeholder redskaber til forbedring af de forhold, der skal reformeres. Tværtom skal der arbejdes med mere af det, der ikke virker..

Først og sidst i sammenhængsreformen annonceres hvor vigtig det er med god ledelse.

Innovationsministeren nedsatte i 2017 en ledelseskommision, bestående af otte medlemmer fra topposter i erhvervslivet med følgegruppe fra diverse organisationer fra den offentlige sektor. Ledelseskommisionen er siden da barslet med 28 anbefalinger, som samlet har de overordnede mål, *at* ledelse skal sætte retningen, *at* ledelsen skal foregå i tæt dialog med andre ledere og medarbejdere, *at* ledelsen og de fagprofessionelle skal arbejde tæt sammen om sagsbehandling, og *at* ledere og medarbejdere, der ikke leverer på de fastsatte mål, skal afskediges.

Ledere ansættes til enhver tid til at fremme de besluttede mål, med de redskaber, der er vedtaget. Således også i det offentlige, og således også i forbindelse med reformen. Det betyder i den her sammenhæng, at ledelsen vil skulle understøtte og være med til at udbygge brug af de redskaber, der netop ikke har virket i forhold til offentlige ledelse. At det forholder sig sådan, fremgår bl.a. af

anbefalingerne fra kommissionen, om at ledere og medarbejder der ikke leverer på målene, fyres. Den anbefaling hænger netop sammen med NPM styringsteknologi, at der forholdsvis entydigt kan gøres op på mål, og at manglende levering derfor kan blive fyringsgrund. Med det perspektiv ignoreres den kompleksitet, som er det reelle vilkår for ledelse i det offentlige. Og anbefalingerne om ledelse vil ikke have nogen reformerende effekt. Tværtom vil ledelsen kun gøre ondt være ved at understøtte den styring, som har vist sig ineffektiv gennem mange år. Så samlet kan konkluderes; at også reformplanerne omkring ledelse kun kan medvirke til, at bøvlet for borgere og medarbejdere ikke mindskes, men øges.

Retssikkerhed- hvor blev den af?

I øvrigt er ”bøvl for borgeren” en måske noget mangelfuld betegnelse, når betænkes, hvor centrale forhold, der her er på spil for os som samfundsborgere og brugere. Den form for regelsanering, der i årevis er efterlyst af brugere og borgere og ansatte, hænger ikke blot sammen med bureaukrati men også med spørgsmålet om retssikkerhed. Her er der sket en kontinuerlig knopskydning i forhold til lovgivning bl.a. inden for den sociale sektor. Hvilket har bevirket en uoverskuelig lovjungle. Regelsanering må derfor indebære en grundlæggende gennemgang og sanering af lovgrundlag.

Som jeg anførte i indledningen til artiklen må sammenhængsreformen testes på, hvorvidt den understøtter grundlæggende værdier i vort samfund, herunder retsprincippet, og dermed respekt for borgeren som retssubjekt.

Retssikkerhed nævnes ikke med et ord i reformen. Og så er vi tilbage ved legalitetsprincippet, som én af demokratiets grundlæggende værdier. At al offentlig indsats skal have sin rod i lovgivning. Hvis legalitetsprincippet skal fastholdes og give mening, skal den lovgivning, der tages afsæt i være forståelig, respekteres og formidles. Så borgeren med loven i hånd kan kende både ret og pligt, og det samme gælder selvfølgelig medarbejdere, ledelse og politikere.

Der nævnes ganske vist i oplægget ordet regelforenkling specielt i relation til udsatte borgere. Det er korrekt, at de nævnte styringsformer især har ramt særligt udsatte grupper af borgere. Dette rettes der med gældende forslag, som jeg har vist, ikke op på.

Reformen lægger som nævnt op til mere digitaliseret og en angiveligt mere tidssvarende lovgivning som et led i regelforenkling uden at det dog beskrives, hvad der menes hermed., Men afledt af sammenhængen mellem evidens, målbarhed og digitalisering i øvrigt, kan man frygte, at

digitaliserbarhed ligesom i øvrigt i de eksempler, jeg har beskrevet, i stedet for at bidrage til klar formidling, vil komplicere og besværliggøre samme. Ligesom det i øvrigt er sket, hvor digitaliseret kommunikation har erstattet personbåret kommunikation.^{vii} Med manglende fokus på retssikkerhed, på gennemgribende lovsanering som eksempel på regelsanering, er der heller ikke på det felt tale om en fornyelse, og endda meget tiltrængt reform..

Reformen og den herskende klasse.

At en ideologi, og en lovgivning bliver formet af turen gennem organisation, forvaltning og ikke mindst præget af de aktører, der alt efter position, bestemmer, fortolker og formidler, er ikke noget nyt. Derfor var det alligevel noget af en bombe, da professor i økonomi ved Aarhus universitet Jørgen Dich gik til angreb på alle offentligt ansatte med sin bog *Den herskende klasse* 1974.^{viii} Det var måske ikke så meget sig selv som professor i økonomi ved Aarhus universitet, han var ude efter, men i høj grad alle de fagprofessionelle aktører tæt på borgerne, der stod for skud: Lærere, pædagoger, sygeplejersker, socialrådgivere. De blev på det nærmeste lagt for had, de havde fået for stor magt, og sås som en vigtig grund til den voksende offentlige sektor, bl.a. fordi de argumenterede for nødvendigheden af netop den indsats, de selv deltog i, og nødvendigheden af den viden, de repræsenterede. Som nævnt gik magten til at definere og udføre opgaver med indførelse af New Public Management fra professionsprofessionelle til organisationsprofessionelle. Undervejs har mange, brugere, sagsbehandlere, leder og politikere, forskere uden held gjort opmærksom på centrale problemstillinger i den forbindelse.^{ix} bl.a. at man med den tilgang ignorerede, at faglige perspektiver ikke umiddelbart kan oversættes til administrativ logik og tankemåde. Sidstnævnte logik vandt over fagprofessionelles logik, som er præget af en kombination af kvalitativ og kvantitative forståelser. Det er den situation sammenhængsreformen skal tænkes ind i.

Jørgen Dich anførte i forordet til sin bog fra 1974: ”Synspunkterne, der er anlagt, er økonomiske. Deri ligger en begrænsning. Økonomi er som hjertet. Det holder livet i live, men det er ikke livet.”^x Det gælder stadigvæk. Men den viden anfægter tilsyneladende ikke økonomer og jurister i finansministeriet, hverken i forhold til gældende praksis eller sammenhængsreform. For det er vanskeligt at finde en fornuftig grund til, t man fremsætter en sammenhængsreform, der på den ene side har formulerede målsætninger, som er efterspurgt i årevis, og på den anden side fastholder at midlerne er mere af den medicin, der netop ikke virkede.

Ingen giver jo magt fra sig frivilligt. Og måske er fastholden af et økonomisk perspektiv som det eneste en forudsætning for at fastholde den. Og måske også fordi det økonomiske paradigme er stærkere end det, dansk velfærdspolitik traditionelt har hvilet på, bl.a. fordi vi er tættere forbundet med en globaliseret og konkurrencepræget verden i 2019 end vi var i 1974.

Så der er tale om konflikt mellem to paradigmer. Og den der har magten definerer. I hvert fald kan vi konstatere, at utallige beretninger fra brugere, medarbejdere, ledere og forskere, som har talt og skrevet og argumenteret mod tingenes tilstand intet har ændret. Vi kan konstatere at faglige organisationer har tordnet løs og forsøgt samarbejde herom i årevis, intet har hjulpet. Ligeledes kan vi konstatere, at der er masser af opbrud og meldinger fra det civile samfund med utallige ideer til innovation og nye organiseringsformer. Intet har hjulpet. Alt er stoppet ved finansministeriets dør. Så situationen leder tanken hen på beretningen om David mod Goliat. Forstået som lidenhed overfor overmagten, det er dog svært at forestille sig samme udgang som i historien om de to. Tværtom er der mange grunde til at være i tvivl om, hvorledes tingene vil udvikle sig. Det eneste der i hvert fald her og nu kan slås fast, og som jeg har søgt at vise, er at regeringens sammenhængsreform er en reform uden sammenhæng. Og at der dermed er sendt endnu et magtfuldt signal fra det ministerium, der har modernisering inden for den offentlige sektor som én af sine hovedopgaver. Uanset hvad, mener jeg dog alle ytringer herom er vigtige. Også for at holde fast i, at vi netop er retssubjekter, dvs. borgere i et demokrati og netop ikke ”omvandrede legemer.”, der bare finder sig i.

ⁱ Christensen, Ivan Lind. Historiker, cand.mag.PhD. i tidsskriftet Kritisk Debat 15.3. 2006. Artikel: Lidt om styringsteknologi.

ⁱⁱ Begrebet NPM lanceredes af den britiske politolog, Christopher Hood, artikel 1991 i tidsskriftet Public Administration.

ⁱⁱⁱ Greve, Carsten professor i offentlig ledelse og styring, Copenhagen Business School. Artikel om offentlig ledelse i Fagligt forum. 08.05.12

^{iv} Andersen- Esping. G : The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Policy Press.(1990) Decommodifikation (afvareliggørelse) havde indtil da, og er i vid udstrækning stadigvæk grundlaget for dansk socialpolitik, og den universelle velfærdsstat. Vareliggørelse e en del af NPM filosofien.

^v Benchmarking er engelsk, og stammer fra tømrersproget. Når en tømrer skulle bruge et bestemt mål ofte, satte han et mærke for målet, så han kunne vende tilbage og bruge det.

^{vi} Ranking betyder, at indsatser og organisationer indplaceres i forhold til andre organisationer på basis af sammenlignelige mål. .

^{vii} LBK nr. 1064 Om retssikkerhed og administration på det sociale område. 21.08. 2018

^{viii} Dich, Jørgen: Den herskende klasse. BORGES 1974

^{ix} Hjort, Katrin. DJØF bladet august 2013.

^x Dich, Jørgen Den herskende klasse. 1974 (side 11).

Inge Marie Skaarup/ 11.1. 2019